Sociaal en Cultureel Planbureau

Vijf jaar Caribisch Nederland



Gevolgen voor de bevolking

Vijf jaar Caribisch Nederland

Gevolgen voor de bevolking

Redactie:
Evert Pommer
Rob Bijl

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, oktober 2015

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;

b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;

c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het SCP verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken.
De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het SCP te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken; en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SCP-publicatie 2015-23
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Figuren: Mantext, Moerkapelle
Vertaling samenvatting: Julian Ross, Carlisle, Engeland
Omslagillustratie: © Ien van Laanen, Geldermalsen
Omslagontwerp: bureau Stijlzorg, Utrecht

ISBN 978 90 377 0755 7
NUR 740

Sociaal en Cultureel Planbureau
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
(070) 340 70 00
www.scp.nl
info@scp.nl

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website. Daar kunt u zich ook kosteloos abonneren op elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

De webversie van deze publicatie wijkt in opmaak iets af van de gedrukte, papieren versie. Bij verwijzingen naar pagina's van deze editie daarom vermelden dat naar de webversie is verwezen.

Voorwoord

Op 10 oktober 2010 hebben er grote veranderingen plaatsgevonden in de staatkundige verhouding van de Nederlandse eilanden in het Caribisch gebied. Curaçao en Sint Maarten zijn nieuwe landen binnen het Koninkrijk geworden, en de drie kleinere eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn, onder de vlag van Caribisch Nederland, nieuwe openbare lichamen geworden. Daarmee kwam er een einde aan de Nederlandse Antillen als bestuurlijke entiteit. Voor Aruba is er op dat moment niets veranderd in de staatkundige situatie.

Bij de aanloop naar de nieuwe staatkundige verhoudingen is afgesproken om de situatie na vijf jaar te evalueren. Gekeken zou worden naar de uitwerking van de nieuwe verhouding op de situatie op de eilanden. Centraal daarbij staan de bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt om Caribisch Nederland verder te ontwikkelen. De daarvoor in het leven geroepen Commissie evaluatie uitwerking nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland heeft drie onderzoeken uitgezet om de gevolgen voor de wetgeving, het openbaar bestuur en de bevolking in beeld te brengen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is gevraagd om het onderdeel 'gevolgen van de transitie voor de bevolking' voor zijn rekening te nemen. Het SCP beoogt als onafhankelijke onderzoeksinstelling hiermee bij te dragen aan een beter inzicht in de effectiviteit van de 10-10-10 maatregelen en daarmee aan de onderbouwing van toekomstig beleid.

De tijd om de gevolgen voor de bevolking in beeld te brengen was beperkt. Het onderzoek is uitgevoerd in de eerste helft van 2015. Om de gevolgen voor de bevolking in beeld te brengen heeft het SCP een nieuw belevingsonderzoek onder de bevolking van Caribisch Nederland uitgevoerd, hebben er groepsgesprekken met burgers op de eilanden plaatsgevonden en is er gesproken met bestuurders, ambtenaren, professionals, ondernemers en burgers over de situatie aldaar en de ontwikkelingen die zich sedert de transitie hebben voorgedaan. Een deel van het onderzoek is voor het SCP verricht door onderzoeksbureau Ecorys. Dit betreft met name de onderdelen die betrekking hebben op de economie en de fysieke infrastructuur van de eilanden. Het belevingsonderzoek en de groepsgesprekken zijn in handen gegeven van onderzoeksbureau Curconsult. Het SCP is en blijft uiteraard verantwoordelijk voor de inhoud van dit rapport.

Het rapport bevat de bevindingen die uit het onderzoek voortvloeien; zij zijn gebaseerd op bestaande gegevens en gegevens die apart voor dit onderzoek zijn verzameld. In de opdracht voor dit onderzoek is bepaald dat er geen beleidsaanbevelingen in dit rapport worden opgenomen, die mogelijk uit de resultaten voortvloeien. Ook is geen toets op de beleidsveronderstellingen uitgevoerd. Deze veronderstellingen spelen in dit onderzoek een rol waar het gaat om specifieke omstandigheden op de eilanden van Caribisch Nederland en het daaraan gerelateerde aanvaardbare voorzieningenniveau.

Het SCP is veel dank verschuldigd aan de gesprekspartners op de eilanden, die veel informatie hebben verschaft over de situatie aldaar. Ook is dank verschuldigd aan de begeleidingscommissie, onder voorzitterschap van Frans Weekers, die namens de evaluatiecommissie het onderzoek heeft begeleid. Van de begeleidingscommissie maakten verder deel uit Glenn Thodé, Gert Oostindië, Margo Vliegenthart, Kenneth Cuvalay, La-Toya Charles en Ewart Arthur Sealy. Ten slotte is ook veel dank verschuldigd aan het ambtelijk secretariaat van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gevoerd door Manon van Tintelen en Dirk-Jan Bonnet, die zowel inhoudelijk als logistiek zeer veel steun hebben geboden.

Prof. dr. Kim Putters
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Samenvatting en slotbeschouwing

Rob Bijl en Evert Pommer

In oktober 2006 vond in Den Haag een conferentie plaats over de toekomstige staatkundige inrichting van Caribisch Nederland. De slotverklaring bevatte de afspraak voor een gezamenlijke evaluatie van de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door Nederland en de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De evaluatie zou plaatsvinden vijf jaar na de bestuurlijke transitie op 10 oktober 2010. Om de genoemde evaluatie in 2015 mogelijk te maken zijn voorbereidende onderzoeken uitgezet. Het onderhavige onderzoek, dat uitgevoerd is tussen januari en juni 2015, richtte zich op de gevolgen van de transitie voor de bevolking van de eilanden.

De onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die de Commissie evaluatie uitwerking nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland heeft gesteld waren de volgende.

1 Hoe heeft de economische situatie op de eilanden zich ontwikkeld sinds 10 oktober 2010? Welke factoren (bv. met de fiscale wetgeving samenhangende factoren) zijn van betekenis (geweest) voor de economische ontwikkeling?
2 Hoe heeft de fysieke infrastructuur zich ontwikkeld, waaronder de bereikbaarheid van de eilanden over water en door de lucht? Hoe heeft het voorzieningenniveau van de fysieke infrastructuur zich ontwikkeld tegen de achtergrond van de economische ontwikkeling sinds 10 oktober 2010?
3 Op welke wijze is uitvoering gegeven aan de afspraak uit het bestuurlijk overleg van 31 januari 2008 om, rekening houdend met de specifieke omstandigheden als genoemd in de besluitenlijst van dat overleg, normen op te stellen voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op Bonaire, Sint Eustatius en Saba op de prioritaire terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid?
4 Hoe heeft het voorzieningenniveau zich ontwikkeld tegen de achtergrond van het bijzondere karakter van Caribisch Nederland en tegen de achtergrond van de gemaakte afspraak om normen op te stellen voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau?

Daarnaast is verzocht om inzicht te geven in de rol die relevante actoren hierin hebben gespeeld. Het gaat hierbij om de volgende inzichten.

1 Wat zijn de effecten voor de bevolking van het gevoerde beleid ten aanzien van het voorzieningenniveau op de terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid, veiligheid en fysieke infrastructuur?
2 Wat is de bijdrage geweest van de openbare lichamen, de rijksoverheid en andere relevante actoren aan de ontwikkeling van het voorzieningenniveau?

3 Hoe heeft de taakverdeling tussen openbare lichamen en het rijk gewerkt ten aanzien van de ontwikkeling van het voorzieningenniveau. En hoe was de onderlinge samenwerking op dit punt?

Op verzoek van de opdrachtgever voor en de begeleidingscommissie van dit onderzoek is uitvoerig aandacht gegeven aan de beleving van de bevolking (vraag 5). Deze wens sluit aan bij het advies van de Raad van State om dit onderdeel van het onderzoek vooral te richten op de concrete maatschappelijke effecten die in het dagelijkse leven van de eilandbewoners merkbaar zijn en die het gevolg zijn van de overgang naar de nieuwe staatkundige situatie op de eilanden.

De invloed van de verschillende actoren op het bereikte voorzieningenniveau (vragen 6 en 7) is niet eenvoudig en niet goed te bepalen binnen de korte doorlooptijd van dit onderzoek; dit komt doordat ook andere factoren in het spel kunnen zijn. Beleidsinspanningen, of het ontbreken daarvan, zijn vaak slechts een van de factoren die de leefsituatie van burgers bepalen. Causaliteit is niet eenvoudig te bepalen. Zo zijn de gezondheidstoestand en het veiligheidsniveau mede afhankelijk van factoren die buiten de invloedssfeer van het beleid liggen. Met name in de gevoerde gesprekken op de eilanden en het surveyonderzoek onder de burgers geven een beeld van de rol van de diverse actoren. Hiervan is verslag gedaan in de hoofdstukken 8 en 9 van dit rapport, die gaan over de beleving en de waardering van de leefsituatie op de eilanden door de bevolking en door bestuurders, beleidsmakers en professionals, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en zakenmensen werkzaam in de prioritaire voorzieningen. Het bepalen van de bijdrage van de openbare lichamen, de rijksoverheid en andere relevante actoren aan de ontwikkeling van het voorzieningenniveau, is echter geen zelfstandig onderdeel geweest van het hier uitgevoerde onderzoek, evenmin als de taakverdeling en onderlinge samenwerking tussen openbare lichamen en het rijk.

Belevingen, constateringen en waarderingen van respondenten kunnen als ‘maatschappelijke feiten’ worden gezien. Mensen handelen naar deze werkelijkheid, of die nu gebaseerd is op empirisch vast te stellen feiten of niet. Oftewel, in het theorema van Thomas: ‘If men define situations as real, they are real in their consequences.’ Met andere woorden, de in dit rapport onderzochte beleving van de burgers van hun leefsituatie is niet af te doen als een optelsom van zo maar meningen, maar moet beschouwd worden als een werkelijkheid die beleidsmatig en politiek relevant is.

Onderzoeksaanpak

Bij de uitvoering van het onderzoek is rekening gehouden met de beperkte beschikbaarheid van gegevens die als indicatoren kunnen dienen voor de stand van zaken op de eilanden. Dat geldt niet alleen voor het aantal indicatoren, maar ook voor de ontwikkeling van indicatoren in de tijd. Op tal van gebieden bleek de informatievoorziening beperkt. Belang-

rijk is te constateren dat er geen nulmetingen zijn verricht in 2010, zodat we voorzichtig moeten zijn met uitspraken over de gevolgen van 10 oktober 2010. De beperkte beschikbare tijd maakte het ook lastig om zelf uitgebreid primaire data te verzamelen. Het SCP heeft zich desondanks ingespannen om in korte tijd nieuwe aanvullende gegevens te verzamelen. De volgende activiteiten zijn ondernomen:

– het houden van een representatieve enquête onder de bevolking van de drie eilanden (Saba: 146 deelnemers, Sint Eustatius: 202 deelnemers, Bonaire: 401 deelnemers) naar de beleving van de situatie na de bestuurlijke transitie;
– het houden van zeven intensieve gesprekken met groepen burgers op de eilanden (zogeheten focusgroepen);
– het voeren van ruim zestig gesprekken met in totaal circa 150 bestuurders, ambtenaren, professionals, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, ondernemers en burgers op de eilanden, over hun ervaringen met de situatie op de eilanden na de transitie;
– het voeren van gesprekken met circa 100 burgers in de door hen gewenste taal (Nederlands, Papiaments, Engels) gedurende zes inloopbijeenkomsten met de onderzoekers op de eilanden;
– het beschikbaar stellen van een webpagina waarop burgers hun verhaal over en ervaringen met de bestuurlijke transitie konden vertellen; hiervan hebben circa 25 burgers gebruikgemaakt;
– het voeren van gesprekken met inspecteurs belast met het toezicht op de prioritaire voorzieningen en met ambtelijke vertegenwoordigers van de betrokken ministeries.

Het onderzoek diende een zo feitelijk en objectief mogelijk beeld te geven van ontwikkelingen in Caribisch Nederland op de onderscheiden domeinen en van de sociaal-economische situatie. Daarvoor zijn statistische gegevens, microgegevens (van individuele personen) en kwalitatieve inzichten onontbeerlijk. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn bestaande bronnen ingezet, waaronder statistische informatie, een groot aantal beleidsdocumenten en informatie van toezichthouders en bij de transitie betrokken ambtenaren.

Hoe heeft de economische situatie zich ontwikkeld?

Eilandkarakter en schaalgrootte stellen grenzen aan economisch draagvlak

De meeste grondstoffen en andere goederen en producten voor de eilanden moeten van elders worden aangevoerd. Echter, doordat Bonaire, Sint Eustatius en Saba een (zeer) beperkte omvang qua oppervlakte en bevolking hebben, zijn er grenzen aan het lokale (economische) draagvlak en het aanwezige bestedingspotentieel. Als er te weinig gebruikers zijn, is het (financieel) niet aantrekkelijk om de betreffende voorziening aan te bieden, zowel commercieel als niet-commercieel. Daarnaast speelt ook het aspect van schaalgrootte en de kostennadelen die hieraan zijn verbonden. Bij een afnemende marktomvang nemen de gemiddelde kosten per eenheid toe, waardoor een product of dienst (zonder

overheidsingrijpen) duurder wordt. Dit geldt vooral voor Saba en Sint Eustatius, en in mindere mate ook voor Bonaire.

Eenzijdige economische structuur maakt eilanden economisch gezien kwetsbaar

Alle drie de eilanden kennen een eenzijdige economische structuur. Er is slechts een beperkt aantal economische activiteiten, dat een grote stempel drukt op de lokale economie; dit maakt alle drie de eilanden economisch gezien kwetsbaar. In hoeverre het overallbeeld is beïnvloed door 10 oktober 2010, kan op basis van de beschikbare (CBS-)gegevens niet worden vastgesteld. Aan de hand van de meningen en beleving van zowel bevolking als bedrijfsleven kan hierover wel een meer kwalitatieve uitspraak worden gedaan. Dit beeld is niet onverdeeld positief.

Gestegen belastinginkomsten teruggesluisd via (tijdelijke) maatregelenpakketten

Vanwege de bestuurlijke verandering diende ook het belastingstelsel te worden herzien. Een belangrijke afspraak daarbij was dat de belastingdruk in 2011, het jaar van invoering van het nieuwe stelsel, (macro) ongeveer gelijk zou blijven aan die in 2010. Echter, na de invoering van het nieuwe stelsel bleken de belastinginkomsten hoger uit te vallen dan afgesproken. Via verschillende (pakketten van) maatregelen zijn de te hoge inkomsten vervolgens teruggesluisd. Met deze terugsluis is tevens een bijdrage geleverd aan het behoud van koopkracht en het stimuleren van het ondernemersklimaat. Onduidelijk is echter hoe de terugsluis dit heeft uitgepakt voor de verschillende bevolkingsgroepen.

Prijsstijgingen hebben sterk effect op koopkracht

De prijsstijgingen hebben grote invloed gehad op de koopkracht van de eilandbewoners. In de periode 2010-2013 is de koopkracht van de lonen op Bonaire met 4% gedaald (lonen +6%, prijzen +10%), op Sint Eustatius met 14% (+2% lonen en +16% prijzen) en op Saba met 6% (+6% lonen en +12% prijzen). Het consumentenprijsindexcijfer is pas recentelijk (eerste kwartaal 2015) gedaald. De forse prijsstijgingen zijn in belangrijke mate ontstaan door externe invloeden, zoals energie- en voedselprijzen. Hoewel het effect van het overheidsbeleid en de bestuurlijke hervorming op de prijsontwikkeling moeilijk te bepalen is, is dat vermoedelijk minder groot dan de invloed van externe factoren. Duidelijk is wel dat lokale ondernemers hun prijzen hebben verhoogd onder invloed van hogere belastingen, hogere kosten en de invoering van de dollar.

Effect van bestuurlijke hervorming op ondernemersklimaat onduidelijk

Sinds de staatskundige verandering is er gewerkt aan de verbetering van het ondernemersklimaat van Caribisch Nederland; hiervoor zijn voor ondernemers zowel financieringsmogelijkheden als een tijdelijke tariefsverlaging van de vastgoedbelasting ingezet.
De verschuiving van directe naar indirecte belastingen was eveneens bedoeld om de economieën van de eilanden te versterken. Door de beperkte beschikbaarheid van macroeconomische gegevens kan echter op dit moment niet worden vastgesteld wat het effect is geweest van deze maatregelen.

Hoe heeft de fysieke infrastructuur zich ontwikkeld?

In de periode na 10 oktober 2010 is veel aandacht uitgegaan naar de aanwezige (fysieke) infrastructuur op Sint Eustatius, Saba en Bonaire. Daarbij is vanuit de diverse overheidsgeledingen gekeken naar de kwaliteit, beschikbaarheid en het prijsniveau van de verschillende infrastructurele voorzieningen. Met deze bestuurlijke aandacht wordt erkend dat afdoende infrastructurele voorzieningen belangrijk zijn voor het goed functioneren van de eilanden. Voor de luchthavens heeft dit geresulteerd in het opstellen van masterplannen. Daarnaast zijn ook op andere terreinen nieuwe plannen ontwikkeld, waaronder plannen voor de verduurzaming en het verhogen van de leveringszekerheid van de energievoorzieningen en voor het verbeteren van de watervoorziening. Nederland heeft bijgedragen aan de financiering van de planvorming en heeft hiervoor ook inhoudelijke deskundigheid geleverd.

Voor de uitvoering van de plannen draagt Nederland financieel vooral in randvoorwaardelijke zin bij. Zo is Nederland voor de luchthavens bereid om de noodzakelijke investeringen in veiligheid te betalen, maar wordt de bouw van een nieuwe terminal gezien als een eigen verantwoordelijkheid van de eilanden. Dat is een bestuurlijke keuze. Van meer fundamentele aard zijn de discussies omtrent achterstallig onderhoud van de infrastructurele voorzieningen en de verdeling van de daarbij aanwezige verantwoordelijkheden.
Dit speelt met name rondom de kwaliteit en het onderhoud van de wegen, hetgeen een eilandelijke verantwoordelijkheid is. Al in eerdere studies is geconstateerd dat de beschikbaar gestelde middelen niet voldoende zijn.

Bij de discussies over de verdeling van verantwoordelijkheden speelt mee dat er voor de eilanden geen sprake is van een kapitaaldienst om de financiering van investeringen te regelen en dat afdoende reserves ontbreken. Daarbij komt dat de Wet FinBES eisen stelt aan een (sluitende) begroting. In combinatie met de zeer beperkte financiële ruimte zorgen deze eisen ervoor dat de eilanden hun verantwoordelijkheid met betrekking tot de noodzakelijke investeringen in infrastructuur niet kunnen nakomen.

Voor met name de bevolking, maar ook de bedrijven op de eilanden speelt mee dat de tot nu toe verrichte inspanningen vooral achter de schermen zijn verricht en daardoor voor het publiek (nog) niet goed zichtbaar zijn. Veel van de gemaakte plannen zijn pas onlangs in uitvoering genomen of zijn nog niet verder gekomen dan de tekentafel. Om daadwerkelijk resultaat te zien, is derhalve nog het nodige geduld vereist. Dat is zeker niet ongewoon voor de realisatie van fysieke projecten, waaronder infrastructuur; de periode tussen planvorming en uitvoering neemt meestal vele jaren in beslag, wat niet vreemd is gezien de vereiste investeringen en de vele (deel)belangen die kunnen spelen. Goede en adequate voorlichting naar het publiek vanuit de verschillende betrokken (lokale en centrale) overheden kan hierbij uiteraard helpen.

Zijn er normen opgesteld voor het voorzieningenniveau op de eilanden?

Doel van de bestuurlijke afspraken was om normen op te stellen voor een binnen Nederland aanvaardbaar niveau voor de prioritaire voorzieningen op de eilanden. Daarbij is uitdrukkelijk rekening gehouden met de eerdergenoemde specifieke omstandigheden. Ook het Statuut is hier duidelijk over. Bovendien zullen de specifieke omstandigheden niet voor alle voorzieningen gelijk zijn. Elk beleidsveld kent zijn specifieke omstandigheden, die kunnen leiden tot een andere inrichting dan in Europees Nederland gebruikelijk is. Daarom zijn per beleidsveld afzonderlijke afspraken gemaakt en, daar waar nodig, afzonderlijke verbetertrajecten ingezet.

Te constateren is dat er geen samenhangende aanpak of visie van de betrokken departementen was ten aanzien van de ontwikkeling van Caribisch Nederland. De departementen hebben ieder voor zich eigen plannen ontwikkeld en de omvang van de beschikbare budgetten bepaald. De plannen van sommige departementen sloten meer aan bij het Caribische voorzieningenniveau (szw), andere plannen meer bij het Nederlandse (vws, ocw, i&m).

Op het gebied van het (funderend) *onderwijs* is, bij de formulering van het te bereiken voorzieningenniveau, het Europees-Nederlandse voorzieningenniveau als uitgangspunt gekozen en zijn eilandspecifieke omstandigheden slechts beperkt in aanmerking genomen. Het streven is erop gericht om de kwaliteit van de scholen voor funderend onderwijs in 2016 op een voor Europees Nederland aanvaardbaar niveau te brengen. Het onderwijs dient op alle scholen op de eilanden in 2016 voldoende basiskwaliteit te hebben. Voor hoger onderwijs is de schaal van de eilanden te gering om hier zelf in te voorzien.
Een belangrijk ijkpunt voor de toekomst van het onderwijs in Caribisch Nederland vormde een onderwijsconferentie met alle belanghebbenden. Het resultaat van de conferentie was *Samen werken aan kwaliteit,* een onderwijsagenda voor Caribisch Nederland waarin ambities en afspraken zijn vastgelegd. Deze moeten ervoor zorgen dat de kwaliteit van het onderwijs op Saba, Sint Eustatius en Bonaire in 2016 op een naar Nederlandse en Caribische normen aanvaardbaar niveau komt. In het kort zijn de volgende vijf prioriteiten benoemd:

- de kwaliteit omhoog;
- versterken van de kwaliteit van leraren, schoolleiding en schoolbesturen;
- onderwijszorg op maat;
- aantrekkelijk beroepsonderwijs;
- randvoorwaarden op orde.

Ook bij de *gezondheidszorg* is het Europees-Nederlandse niveau als uitgangspunt gekozen. Het streven is erop gericht om het niveau op de eilanden geleidelijk te laten toegroeien naar dat in het Europese deel van Nederland. Om dit niveau te bereiken, moet de zorg in Caribisch Nederland fundamenteel en structureel worden verbeterd. Dit stelsel van zorg moet voor alle inwoners van de eilanden in gelijke mate toegankelijk zijn. In het

bestuurlijk overleg van 31 januari 2008 is besloten dat er normen zullen worden opgesteld ter bepaling van het ‘een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau’. In de periode die volgde, zijn deze normen evenwel niet nader (getalsmatig) omschreven. Wel zijn er bij dit bestuurlijk overleg afspraken gemaakt over te ondernemen stappen. Het volgende overzicht geeft deze stappen weer.

- Er wordt een publieke zorgverzekering uitgewerkt. Deze zal ingaan op 1 januari 2011 en omvat vergoeding van ziektekosten inclusief AWBZ voor alle inwoners van Caribisch Nederland.
- Voor het zorgaanbod (gebouwen en inventaris) wordt een prioriteitenoverzicht van investeringen opgesteld.
- De mogelijkheden voor de noodzakelijk elders in te kopen zorg in de omringende landen (de medische uitzendingen) worden verkend.
- Het ministerie van VWS zal de formulering van een langetermijnhuisvestingsplan (LTHP) voor de BES financieren.
- In het kader van de infectieziektebestrijding zal Nederland zich inzetten om Caribisch Nederland te laten voldoen aan de eisen die de International Health Regulations hieraan stellen.

Bij de *sociale zekerheid* is legislatieve terughoudendheid betracht. Het Nederlandse stelsel is niet als uitgangspunt genomen, omdat invoering van dit stelsel een aanzuigende werking zou hebben op de eilanden en de concurrentiepositie van de eilanden ernstig zou verzwakken. De rijksoverheid heeft daarom bij de staatkundige transitie het binnen Nederland aanvaardbare socialezekerheidsniveau gelijkgesteld aan het stelsel dat reeds van kracht was in Caribisch Nederland. Wel zijn de ouderdoms- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen per 1 januari eenmalig fors verhoogd op een niveau, dat nog steeds aanzienlijk lager is dan in Europees Nederland.
Verdere verbeteringen van het wettelijk minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen dienen volgens de minister van SZW plaats te vinden binnen de randvoorwaarden van economische draagkracht, evenwichtige sociale verhoudingen en budgettaire ruimte. De gemaakte afspraken op het terrein van arbeid en sociale zekerheid zijn hoofdzakelijk terug te vinden de besluitenlijsten van de conferentie in 2006 en de bestuurlijke overleggen in 2008 (31 januari, 18 juni en 20 november), 2009 (3 november) en 2010 (18 april). In de meeste gevallen zijn de latere afspraken een aanvulling op of een nadere uitwerking van de eerder gemaakte afspraken. In een enkel geval is er een accentverschuiving te zien in de loop der jaren. Dan gaat het met name om de vraag in hoeverre ofwel de situatie op de eilanden voor de transitie, ofwel de situatie in Europees Nederland als uitgangspunt dient voor de nieuwe regelgeving. De algemene bepaling in de slotverklaring van 2006 stelt dat in principe de Nederlands-Antilliaanse wetgeving van kracht zal blijven. De besluitenlijst uit 2008 vermeldt echter dat de onderstand in Caribisch Nederland zal aansluiten op de regeling voor de bijstand in Europees Nederland. In 2009 wordt hier ten aanzien van de hoogte van de uitkering weer van afgeweken.

Afgesproken is dat Europees en Caribisch Nederland gezamenlijk werken aan het voorkomen van excessieve prijsstijgingen als gevolg van de invoering van de dollar. Tevens is vastgesteld dat de eilanden het voortouw nemen bij de voorlichting aan burgers en bedrijven. Een van de middelen om excessieve prijsstijgingen te voorkomen is de Prijzenwet BES op de eilanden. De bestuurscolleges kunnen ingrijpen als goederen of diensten worden aangeboden tegen prijzen die in strijd zijn met het algemeen belang. De Prijzenwet BES is uit Antilliaanse wetgeving overgenomen.

In het bestuurlijk overleg van 18 juni 2008 is vastgelegd dat een nieuw fiscaal stelsel in Caribisch Nederland zal worden uitgewerkt in wetgeving. In de besluitenlijst van november 2008 is vastgelegd dat de inkomenseffecten zo beperkt mogelijk zullen zijn bij het vaststellen van de tarieven en heffingsstructuur voor belastingen en premies van sociale verzekeringen. Tevens is afgesproken dat de effecten van de veranderingen in de belasting- en premieheffing en andere activiteiten, zoals de invoering van een verzekering tegen ziektekosten, na het moment van statuswijziging in kaart zullen worden gebracht.

Bij de ontwikkeling van *veiligheidsvoorzieningen* in Caribisch Nederland spelen internationale veiligheidsnormen en de uitvoering van justitiële rijkswetten voor de veiligheid een grote rol. De internationale normen hebben bijvoorbeeld betrekking op het gevangeniswezen en de bescherming van de burgerluchtvaart. Het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) zet verder in op gefaseerde verbetermaatregelen en er wordt, net als bij sociale zaken, uitgegaan van de bestaande Antilliaanse wetgeving. Het is belangrijk op te merken dat de afspraken die in 2008 zijn gemaakt (zie hoofdstuk 7), uitsluitend de aard en omvang van de veiligheidsvoorzieningen betreffen. Er zijn dus geen prestatieafspraken gemaakt over bijvoorbeeld het ophelderingspercentage, aanrijtijden of het percentage sepots bij het openbaar ministerie. Ook zeggen de gemaakte afspraken niet in hoeverre de afgesproken niveaus van kwaliteit en kwantiteit voldoende zijn voor het realiseren van het gewenste veiligheidsniveau. Het is onduidelijk welk ambitieniveau precies wordt nagestreefd in Caribisch Nederland met betrekking tot de veiligheid.

In 2010 werden op alle beleidsvelden grote achterstanden vastgesteld. De inspanningen die de verschillende departementen voor de prioritaire voorzieningen hebben verricht om de achterstanden te verminderen, komen tot uitdrukking in de financiële middelen die hiervoor zijn vrijgemaakt (tabel S.1). In 2014 liepen de door het rijk financierde uitgaven op tot ruim 248 miljoen euro. Naast deze rijksuitgaven zijn er ook uitgaven van de eilandelijke besturen. De totale overheidsuitgaven voor 2014 komen daarmee uit op 316 miljoen euro, wat neerkomt op 13.020 euro per inwoner. Daarvan wordt 40% gefinancierd uit middelen opgebracht door de betrokken eilanden en 60% uit middelen afkomstig van Europees Nederland.

Tabel S.1
Rijksuitgaven voor Caribisch Nederland (x 1000 euro)

beleidsveld	2010	2014	Index 2014 (2010=100)
sociale zaken	19.200	23.190	121
veiligheid	20.200	34.800	172
onderwijs	15.700	43.180	275
gezondheidszorg	15.300	96.480	631
infrastructuur en economie	5.800	31.760	548
overige voorzieningen	4.300	19.030	443
totaal	80.500	248.440	309
CPI Europees Nederland			110
CPI Caribisch Nederland			114
Koers $/€ (DNB, jaargemiddelde)	1,326	1,328	100

De Nederlandse rijksoverheid heeft voor 2014 nominaal een factor 3,1 meer middelen beschikbaar gesteld dan voor 2010 (factor 2,8 incl. prijsinflatie). Het sterkst toegenomen zijn de uitgaven voor gezondheidszorg (factor 6,3) en infrastructuur en economie (factor 5,5). Het ministerie van SZW heeft weinig extra middelen beschikbaar gesteld en komt, gecorrigeerd voor inflatie, uit op een stijging van 10% in vier jaar tijd.
Deze verschillen in ingezette middelen weerspiegelen verschillen in uitgangssituaties op de verschillende beleidsterreinen, en verschillen in departementale uitgangspunten om tot een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau te komen. Daarnaast verschillen de uitgavenontwikkelingen door onjuiste inschattingen van de uitgangssituatie in 2010 (het zgn. Havermanskader).

Hoe heeft het voorzieningenniveau zich ontwikkeld?

In deze paragraaf gaan we in op de volgende vragen.
- Wat is de bijdrage geweest van de openbare lichamen, de rijksoverheid en andere relevante actoren aan de ontwikkeling van het voorzieningenniveau?
- Hoe heeft de taakverdeling tussen openbare lichamen en het rijk gewerkt ten aanzien van de ontwikkeling van het voorzieningenniveau. En hoe was de onderlinge samenwerking op dit punt?

1 Onderwijs

Voorafgaand aan de transitie op 10 oktober 2010 heeft de Inspectie van het onderwijs alle scholen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius bezocht. Daarbij bleek dat vrijwel alle bekostigde scholen of afdelingen binnen die scholen als zwak of zeer zwak moesten worden beoordeeld volgens de door de inspectie gehanteerde criteria voor onderwijskwaliteit; in Nederland zouden zij onder verscherpt toezicht worden gesteld. De lijst van tekortkomingen was lang en gold vrijwel generiek voor alle scholen op de eilanden. De voor-

waarden om goed onderwijs te realiseren ontbraken, aandacht voor zowel zorgleerlingen als excellente leerlingen schoot tekort, leerachterstanden waren fors, de prestaties in het voortgezet onderwijs waren onder de maat, en met name de scholen voor voortgezet onderwijs kampten met bestuurlijke problemen. Daarnaast voldeden huisvesting en leermiddelen niet.
De ambities die rond de transitie zijn vastgelegd in de Onderwijsagenda 2011 waren gebaseerd op deze min of meer als nulmeting fungerende rapportage van de inspectie. Als volgende vijf prioriteiten werden benoemd:

– de kwaliteit omhoog;
– versterken van de kwaliteit van leraren, schoolleiding en schoolbesturen;
– onderwijszorg op maat;
– aantrekkelijk beroepsonderwijs;
– de randvoorwaarden op orde.

De norm is dat een leerling uit Caribisch Nederland zonder problemen een vervolgopleiding in Nederland kan volgen. In het licht van die norm, de ambities van de onderwijsagenda, en refererend aan de situatie destijds bij de 'nulmeting', bespreken wij de stand van het onderwijs op de eilanden. Het accent ligt daarbij op de kwaliteit van het onderwijsproces.

De onderwijskwaliteit was in 2008 fors onder de maat. Geen enkele school voor funderend onderwijs voldeed aan de basiskwaliteit. Inmiddels voldoen vier van de twaalf bekostigde basisscholen aan de basiskwaliteit: een school op Sint Eustatius en drie scholen op Bonaire. Afgaand op de rapporten van de inspectie zal een aantal andere basisscholen binnen afzienbare tijd volgen. Het onderwijsproces is verbeterd ten opzichte van 2008, en ook scholen die nu nog niet aan de basiskwaliteit voldoen, voldoen al wel op verschillende deelterreinen.
Wellicht opvallend is dat de school op Saba die er in 2008 relatief gunstig voorstond, nog niet aan de basiskwaliteit voldoet, al verbetert de school zich wel. Van de basisscholen op Sint Eustatius die nog niet op alle onderdelen aan de basiskwaliteit voldoen, zullen volgens de inspectie twee basisscholen waarschijnlijk binnen twee jaar wel daaraan voldoen; de andere school voor basisonderwijs lijkt daar verder van af te staan. Bij de basisscholen op Bonaire die nu nog niet aan de basiskwaliteit voldoen, is eveneens nog een slag te maken. Het basisonderwijs op de drie eilanden schiet nog tekort in kwaliteitszorg en aandacht voor leerlingen die extra zorg of ondersteuning nodig hebben.

Geen van de scholen voor voortgezet onderwijs voldoet aan de basiskwaliteit, en op basis van de rapporten van de inspectie is dat ook niet binnenkort gerealiseerd. Inspectierapporten spreken over roerige tijden in het (recente) verleden van alle drie de scholen, en ziet zwak schoolbestuur als een belangrijke oorzaak van achterblijvende onderwijskwaliteit. De ambitie van versterking van leraren, schoolleiding en school-

besturen is wat betreft de bestuurskracht van de scholen nog niet gerealiseerd. Ook is er sprake van discontinuïteit in docententeams en schoolleiding.

Met betrekking tot de ambitie rond aantrekkelijk beroepsonderwijs geldt dat er meer keuzemogelijkheden zijn gekomen voor leerlingen van een beroepsopleiding. Saba en Sint Eustatius hebben nu een bescheiden mbo-aanbod, op Bonaire is het bestaande aanbod uitgebreid; een toenemend aantal leerlingen maakt gebruik van het mbo-aanbod op het eigen eiland. Er is gewerkt aan de randvoorwaarden die zijn vastgelegd in de onderwijsagenda.

Ten aanzien van de norm dat leerlingen van de eilanden zonder problemen hun onderwijs in Nederland moeten kunnen vervolgen, moeten we constateren dat gegevens ontbreken om hier een uitspraak over te kunnen doen. Jaarlijks maken enkele tientallen studenten gebruik van de opstarttoelage, in aanvulling op de studiefinanciering, om in Europees Nederland een mbo-opleiding of een opleiding hoger onderwijs te volgen. Een onbekend aantal studeert hier zonder gebruik te maken van deze regeling. We weten echter niet of studenten afkomstig uit Caribisch Nederland (meer dan andere studenten) problemen hebben met de aansluiting van hun vooropleiding op de studie. Zelfs als er gegevens bekend zouden zijn over uitblijvend studiesucces, dan wel studie-uitval, is niet duidelijk of daar tekorten in de vooropleiding of andere factoren debet aan waren.

Een knelpunt – en daarmee een aangrijpingspunt voor verbetering – dat sterk naar voren kwam, is de discrepantie tussen de moedertaal van de leerlingen en de instructie- en examentaal op school. Op Sint Eustatius is daarom, net als eerder al op Saba, besloten tot Engelstalig onderwijs. De staatsecretaris spreekt van een ingrijpende beslissing, maar een die leidt tot betere aansluiting bij de situatie van de leerlingen en naar verwachting op termijn ook tot betere prestaties. Op Bonaire wordt de huidige situatie vooralsnog gecontinueerd, met voor veel leerlingen een discrepantie tussen het Papiaments of Spaans thuis en Nederlands op school.

Een ander knelpunt betreft de afwezigheid van speciaal onderwijs en een tekort aan specialistische zorg voor een deel van de leerlingen met (een combinatie van) cognitieve problematiek en gedragsproblematiek of met beperkingen. Zij worden nu opgevangen in het reguliere onderwijs, maar de aanwezige zorg lijkt daarvoor niet altijd toereikend.

2 Gezondheidszorg

De gezondheidstoestand van de bevolking van Caribisch Nederland is na 2004 verbeterd, zeker als wordt afgegaan op de levensverwachting bij de geboorte en op 65-jarige leeftijd. Maar ook uit de enquête die in 2013 op alle de drie eilanden gehouden is, trekt het CBS de conclusie dat ‘driekwart van de bevolking van Caribisch Nederland zich gezond voelt.’ Hardnekkige gezondheidsproblemen zijn overgewicht en hoge bloeddruk, diabetes en ernstige hoofdpijn.

In het bestuurlijk overleg van 31 januari 2008 is besloten dat er normen zullen worden opgesteld om er het 'voor een binnen Nederland aanvaarbare voorzieningenniveau' aan te toetsen (zie: Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 31 januari 2008 te Den Haag). In de periode die volgde, zijn deze normen niet (getalsmatig) omschreven. De enige getalsmatige norm in de vorm van een denkrichting is dat op Bonaire 80% van de (medisch-specialistische) zorg op Bonaire zelf moet worden aangeboden. Een belangrijke reden dat er geen streefwaarden genoemd kunnen worden, is dat er niet voldoende gegevens zijn om de stand van de zorg op te baseren.

De in 2008 in het bestuurlijk overleg van 31 januari vastgestelde stappen voor het terrein van de zorg zijn de volgende.

- Er wordt een publieke zorgverzekering uitgewerkt. Deze zal ingaan op 1 januari 2011 en omvat vergoeding van ziektekosten inclusief AWBZ voor alle inwoners van Caribisch Nederland.
- Voor het zorgaanbod (gebouwen en inventaris) wordt een prioriteitenoverzicht van investeringen opgesteld.
- De mogelijkheden voor de noodzakelijk elders in te kopen zorg (de medische uitzendingen) in de omringende landen worden verkend.
- Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zal de formulering van een lange termijn huisvestingsplan (LTHP) voor de BES-eilanden financieren.
- In het kader van de infectieziektebestrijding zal Nederland zich inzetten om Caribisch Nederland te laten voldoen aan de eisen die de International Health Regulations hieraan stellen. Hiervoor zal Nederland zich inspannen om – in samenwerking met Caribisch Nederland en de overige Koninkrijksdelen – een *focal point* voor de voormalige Nederlandse Antillen op te zetten en te faciliteren.

De besluitenlijst BES bestuurlijk overleg van 20 november 2008 beschrijft dat het middellangetermijnplan zorg en huisvesting BES (26 projecten over de volle breedte van zorg, volksgezondheid en jeugd) op hoofdlijnen wordt vastgesteld en de basis vormt voor een meerjarig programma van concrete en noodzakelijke verbeteringen (zie: Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg van 20 november 2008). Het gaat om de volle breedte van de zorg: naast verbeteringen van de curatieve zorg, de jeugdgezondheidszorg en de verpleging en verzorging, krijgen geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en gehandicaptenzorg bijzondere aandacht, vanwege de achterstanden op deze terreinen. Ook zal er speciale aandacht zijn voor de verdere ontwikkeling van de publieke gezondheid/GGD en eilandelijke preventietaken op het terrein van de volksgezondheid.

Hoofdstuk 5 heeft laten zien dat de (gezondheids)zorg op de eilanden op veel punten verbeterd is. Dat vindt de bevolking in de jaren 2010-2013 en dat vindt ook de Inspectie voor de gezondheidszorg; ook in dit rapport klinkt dat oordeel door. Een succesverhaal is te vertellen over het ziekenhuis op Bonaire. Dat is nu een modern ziekenhuis met verantwoorde

medische zorg, zodat ook het aantal medische uitzendingen naar elders sterk verminderd kon worden.

Maar er is meer te melden: van publieke gezondheidszorg, waarvoor nu op elk eiland beroepskrachten aan het werk zijn, tot ouderenzorg en verslavingszorg is veel bereikt. De geneesmiddelenvoorziening is goed geregeld. De mondzorg is meestal goed. Er zijn centra voor jeugd en gezin op elk eiland. De automatisering en medische verslaglegging is op veel plaatsen opgepakt. Voor het medisch spoedvervoer vanaf Saba en Sint Eustatius zijn twee helikopters beschikbaar.

Minder goed staat het ervoor met de verpleeghuiszorg op Saba, waar na het instellen van verscherpt toezicht overigens forse verbeteringen zijn aangebracht. Het verpleeghuis op Sint Eustatius is beter, maar een goede dagbesteding ontbreekt. Die is er wel in het door de IGZ als goed beoordeelde verpleeghuis op Bonaire.

Voor de huisartsenzorg krijgen de BIG-geregistreerde Nederlandse huisartsen op Saba een betere beoordeling van de IGZ dan de merendeels niet-BIG-geregistreerde huisartsen op Sint Eustatius en Bonaire. Op Sint Eustatius dragen Nederlandse huisartsen bij aan het verbeteren van de zorg. Voor de huisartsen op Bonaire stelt de IGZ na- en bijscholing voor.

Ook voor de GGZ vindt de Nederlandse werkwijze ingang bij de Stichting Verslavingszorg & Psychiatrie Caribisch Nederland (SVP-CN) van Sint Eustatius. Op Bonaire is de IGZ zeer te spreken over het FACT-team (flexible assertive community treatment).
De medische uitzendingen blijven veel discussie oproepen, met name aangaande logistieke en bureaucratische procedures. Onlangs is op basis van een internationale vergelijking van de ziekenhuiszorg in de omgeving van Caribisch Nederland, door de minister van VWS besloten om geen wijzigingen aan te brengen in het ministeriële beleid om voor de medische uitzendingen te verwijzen naar ziekenhuizen in Colombia en Guadeloupe.

Voor de verbeteringen lijken de volgende factoren verantwoordelijk te zijn:
- invoering van de zorgverzekering voor iedereen, met een breed vergoedingenpakket;
- investeringen in infrastructuur en apparaten, en via ICT meetbaar maken van het handelen en de kosten;
- de controlerende, signalerende en sturende invloed van de IGZ, die beroepsbeoefenaren en instellingen veel dichter volgt dan in Nederland;
- overdracht van kennis, kunde en standaarden door Nederlandse professionals die op de eilanden werkzaam zijn, en steeds meer ook de inzet van Nederlandse professionals.

Deels is dit van te voren afgesproken (invoering zorgverzekering, investering in nieuwbouw en apparatuur), maar deels ook is dit na 10 oktober 2010 pas gegroeid. Daarbij moet met

name gedacht worden aan de overdracht van medische en verpleegkundige kennis vanuit Nederland.

De keerzijde van de verbeteringen in het voorzieningenniveau en van het daarmee samenhangende toegenomen zorggebruik, is dat kosten sterk gestegen zijn. Die kostenstijging werd zichtbaar in de tweede helft van 2012. Vervolgens werd vanuit Nederlandse optiek een beperking van het vergoedingenpakket onvermijdelijk gevonden; deze stuit op de eilanden echter op zeer veel weerstand.

3 Sociale zekerheid

Op het terrein van de sociale zekerheid speelt sterk de vraag wat voor Caribisch Nederland een “binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau” is. Hier wegen afwijkende omstandigheden in de Caribische context blijkbaar zo zwaar, dat het Europees Nederlandse stelsel niet in zicht komt. Dat betreft met name de uitkeringsniveaus. Elementen die betrekking hebben op de werking van het stelsel, zoals de indexering van de uitkeringen en de rol van het wettelijk minimumloon, zijn wel overgenomen. De transitie naar Caribisch Nederland kenmerkte zich door een regelluwe omzetting van de bestaande Nederlands-Antilliaanse wetgeving. Daarbij is weliswaar de intentie uitgesproken om geleidelijk deze oude wetgeving te vervangen door nieuwe regels, die meer op de leest van Europees Nederland zijn geschoeid, maar welke onderdelen op welke termijn zouden moeten worden gewijzigd, heeft men niet nader geconcretiseerd.
Doordat de afspraken tamelijk breed zijn geformuleerd, ontstaan er gemakkelijk verschillen in verwachtingen of zelfs misverstanden tussen de betrokken actoren. Ook tussen het rijk en de eilandbesturen leiden verschillen in interpretatie van de afspraken tot verwarring. Zo meldt het addendum op het meerjarenprogramma van Bonaire dat het rijk een vergelijkbaar sociaal stelsel afwijst, terwijl het openbaar lichaam dit onacceptabel vindt, refererend aan de afspraak ‘een voorzieningenniveau dat past binnen Nederland’. Mogelijk is deze onduidelijkheid ook van invloed op de beleving van de bevolking als het gaat om het voorzieningenniveau. De bewoners zijn wellicht in de veronderstelling dat het voorzieningenniveau op de eilanden het niveau van Europees Nederland zal evenaren, maar hebben tegelijkertijd te maken met de uitzonderingen wegens de specifieke situatie in Caribisch Nederland. De rijksdienst Caribisch Nederland meldt daarover het volgende.

> *De verschillen in wet- en regelgeving tussen Europees en Caribisch Nederland leiden over het algemeen tot onvrede, niet alleen onder ambtenaren, ook onder andere bewoners en bestuurders van eilanden die zich in sommige gevallen achtergesteld voelen. Het is voor veel mensen onduidelijk waarom en op welke punten onderscheid wordt gemaakt.*

Het zoeken naar de balans tussen aanpassing aan Europees Nederland en rekening houden met de specifieke omstandigheden speelt ogenschijnlijk sterker op het terrein van arbeid en sociale zekerheid dan op andere terreinen. De wetgeving op de eilanden wijkt immers duidelijk af van die van Europees Nederland en dit is ook niet geheel zonder reden: de economische omstandigheden en de arbeidsmarkt verschillen duidelijk met die van

Europees Nederland. In Europees Nederland heeft men in de sociale zekerheid de afgelopen decennia gezocht naar een goede balans tussen inkomensbescherming en activering. De hoge uitkeringsvolumes uit het verleden hebben geleid tot de overtuiging dat te hoge inkomensbescherming armoede kan bestendigen, doordat mensen weinig geprikkeld worden zelf in hun inkomsten te voorzien. Het lijkt of dit principe ook is toegepast op de situatie in Caribisch Nederland; de uitkeringen zijn laag vanwege de veronderstelde aanzuigende werking en geringe prikkelwerking. De armoede is echter ook groot onder groepen waarvan niet verwacht wordt dat zij deelnemen op de arbeidsmarkt, zoals ouderen en arbeidsongeschikten, waar een prikkelwerking niet aan de orde. De aandacht die armoede en de economische situatie op de eilanden krijgen in diverse beleidsstukken, suggereert dat op dit terrein nog niet een binnen Nederland aanvaardbaar niveau is bereikt. De bestrijding van de sociaal-economische problematiek vindt momenteel voornamelijk plaats in het kader van de zogenaamde integrale projecten, die lokaal worden opgezet en waarvoor het Rijk jaarlijks een bedrag van ruim €2 miljoen beschikbaar stelt. Over de uitvoering en resultaten van deze projecten is men gematigd positief.
Inmiddels wordt de ernst van de armoedeproblematiek in Caribisch Nederland erkend, zoals onder meer blijkt uit de aandacht hiervoor in het meerjarenplan voor de drie eilanden. Een belangrijke bevinding is dat voor het beleid belangrijke objectieve gegevens over de koopkracht en over armoede en prikkelwerking in de sociale zekerheid nog vrijwel ontbreken. Een verhoging van het minimumloon en de daarvan afgeleide uitkeringen dient gebaseerd te zijn op de economische draagkracht van de eilanden. Hierover is volgens het ministerie van SZW nog onvoldoende informatie beschikbaar.

4 Veiligheid

Het is belangrijk op te merken dat de afspraken die in 2008 zijn gemaakt (zie hoofdstuk 7) uitsluitend de aard en omvang van de veiligheidsvoorzieningen betreffen. Er zijn dus geen prestatieafspraken gemaakt over bijvoorbeeld het ophelderingspercentage, aanrijtijden of het percentage sepots bij het openbaar ministerie. Ook zeggen de gemaakte afspraken over voorzieningen niet in hoeverre de afgesproken niveaus van kwaliteit en kwantiteit voldoende zijn voor het realiseren van het gewenste veiligheidsniveau. Sterker nog, het is onduidelijk welk ambitieniveau in Caribisch Nederland precies wordt nagestreefd met betrekking tot de veiligheid. Wel zijn er, zoals vermeld, professionals die het huidige voorzieningenniveau op een aantal punten onvoldoende vinden. De formatie van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) is bijvoorbeeld sinds de transitie niet meegegroeid met de aanzienlijke stijging van de bevolkingsomvang op met name Bonaire. De opsporingscapaciteit is, met name op de Bovenwindse eilanden, erg beperkt. Ook ontbreekt, in zoverre we dit hebben kunnen achterhalen, in sommige gevallen de noodzakelijke wet- en regelgeving om effectief te kunnen optreden (jeugdcriminaliteit, verkeersovertredingen). Desalniettemin zijn, wederom voor zover we dit hebben kunnen nagaan, de gemaakte bestuurlijke afspraken uit 2008 door Nederland nagekomen. De minimale formatiebezetting van het KPCN is steeds gehaald. De Koninklijke Marechaussee stelt nog steeds capaciteit beschikbaar aan het KPCN, met name op het gebied van de opsporing. De politie-

huisvesting is verbeterd: de politiebureaus op de Bovenwindse eilanden zijn gerenoveerd en er is in 2014 een nieuw hoofdkantoor op Bonaire geopend. Het KCPN werkt samen met de politie in Brabant. De uitgangsbegroting van het KPCN is sinds de transitie bijna verdubbeld van 7 naar 13 miljoen euro en dit heeft de politie in staat gesteld nieuwe apparatuur aan te schaffen. Begin 2015 is het startsein gegeven voor de bouw van een compleet nieuwe gevangenis op Bonaire. Stichting Reclassering Caribisch Nederland is met vijf medewerkers actief op Bonaire en één persoon reist op en neer tussen de twee Bovenwindse eilanden. Het OM BES is sinds de transitie geleidelijk gegroeid en vanaf 2012 is de omvang van het OM op sterkte.
Hoewel de afgesproken investeringen in de veiligheidsvoorzieningen zijn nagekomen, hebben, zoals vermeld aan het begin van dit hoofdstuk, verschillende betrokkenen zorgen over de veiligheidssituatie op de eilanden. Ook de criminaliteitscijfers laten geen verbetering zien sinds de transitie, al zijn deze cijfers dus niet altijd even betrouwbaar.

We kunnen concluderen dat, ondanks aanzienlijke investeringen van Nederland in de veiligheid(svoorzieningen) van Caribisch Nederland, de daadwerkelijke veiligheid op de eilanden niet is verbeterd. Hoe kan dit? Het is aannemelijk dat de vele grote veranderingen sinds de transitie binnen een zeer kort tijdsbestek, veel energie van de verschillende organisaties hebben opgeslokt. Extra cursussen die medewerkers moeten volgen om nieuwe vaardigheden aan te leren, kosten veel tijd. Daarbij komt dat, wederom vanwege cultuurproblemen, het lerend vermogen van de KPCN relatief laag is, waardoor de nieuw aangeleerde praktijken niet snel ingang kunnen vinden. Daarnaast wordt door velen de roulatie van medewerkers als een probleem ervaren, omdat hierdoor kennis en kunde verloren gaan. Ten slotte heeft de bestuurlijk kunstmatige opsplitsing van de Boven- en Benedenwindse eilanden tot veel praktische problemen geleid. Saba en Sint Eustatius, die voor veel (veiligheids)zaken afhankelijk waren van buureiland Sint Maarten, moesten zich na 10 oktober 2010 ineens richten op het verre Bonaire. Dit levert bijvoorbeeld bij de uitvoering van straffen allerlei problemen op, die de hele veiligheidsketen extra belasten.

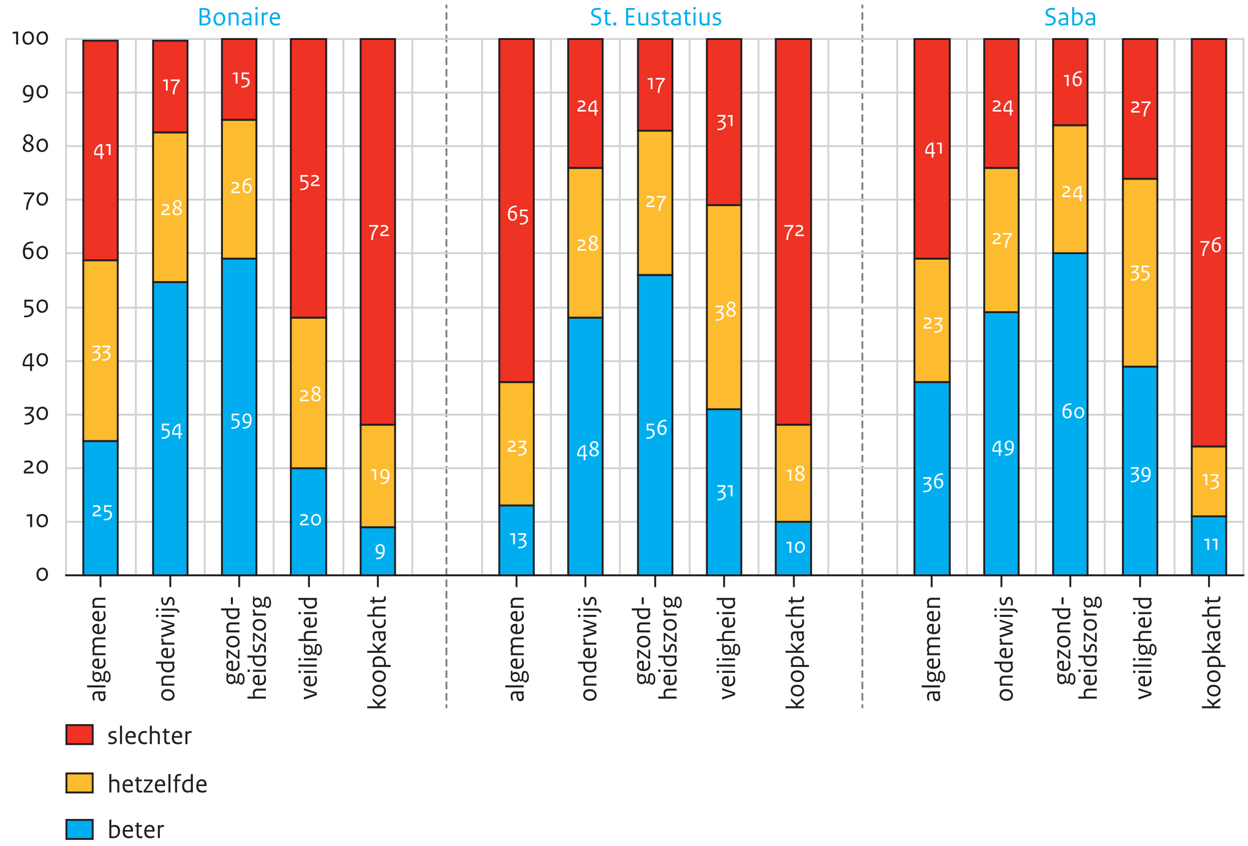
Al met al kan geconcludeerd worden dat Nederland sinds de transitie zijn afspraken weliswaar is nagekomen en veel heeft geïnvesteerd in de veiligheidsvoorzieningen in Caribisch Nederland, maar dat dit alles door de zojuist genoemde factoren niet heeft geresulteerd in een daling van de criminaliteitscijfers en een verbetering van de veiligheid op de eilanden.

De ervaren gevolgen van de transitie voor de bevolking van de eilanden

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek naar de gevolgen van de transitie voor de bevolking, betreft de beleving van de bevolking zelf. De door ons uitgevoerde belevingsenquête geeft een globaal beeld van de opvattingen van burgers over het bereikte voorzieningenniveau na de transitie. Om meer diepgang in deze antwoorden te krijgen, zijn ook focusgroepen op de eilanden georganiseerd, waarbij de vragenlijst van de belevingsenquête gevolgd werd. Op Bonaire zijn drie groepsgesprekken gehouden (waaronder één

speciaal voor ouders van schoolgaande kinderen), op Sint Eustatius twee en op Saba eveneens twee.
Figuur 1 toont de verbeteringen en verslechteringen zoals die worden ervaren door de burgers voor onderwijs, gezondheidszorg, veiligheid en bestaanszekerheid. Het gaat om het antwoord op de vraag: 'Heeft u het gevoel dat het [overheidsdomein] (veel) beter, hetzelfde of (veel) slechter is geworden sinds 10 oktober 2010?' De figuur laat zien dat er grote verschillen zijn tussen de onderscheiden overheidsdomeinen, en ook enige verschillen tussen de eilanden.

Figuur S.1
Oordeel over de verbetering of verslechtering van de situatie op de verschillende overheidsdomeinen vanaf 10 oktober 2010

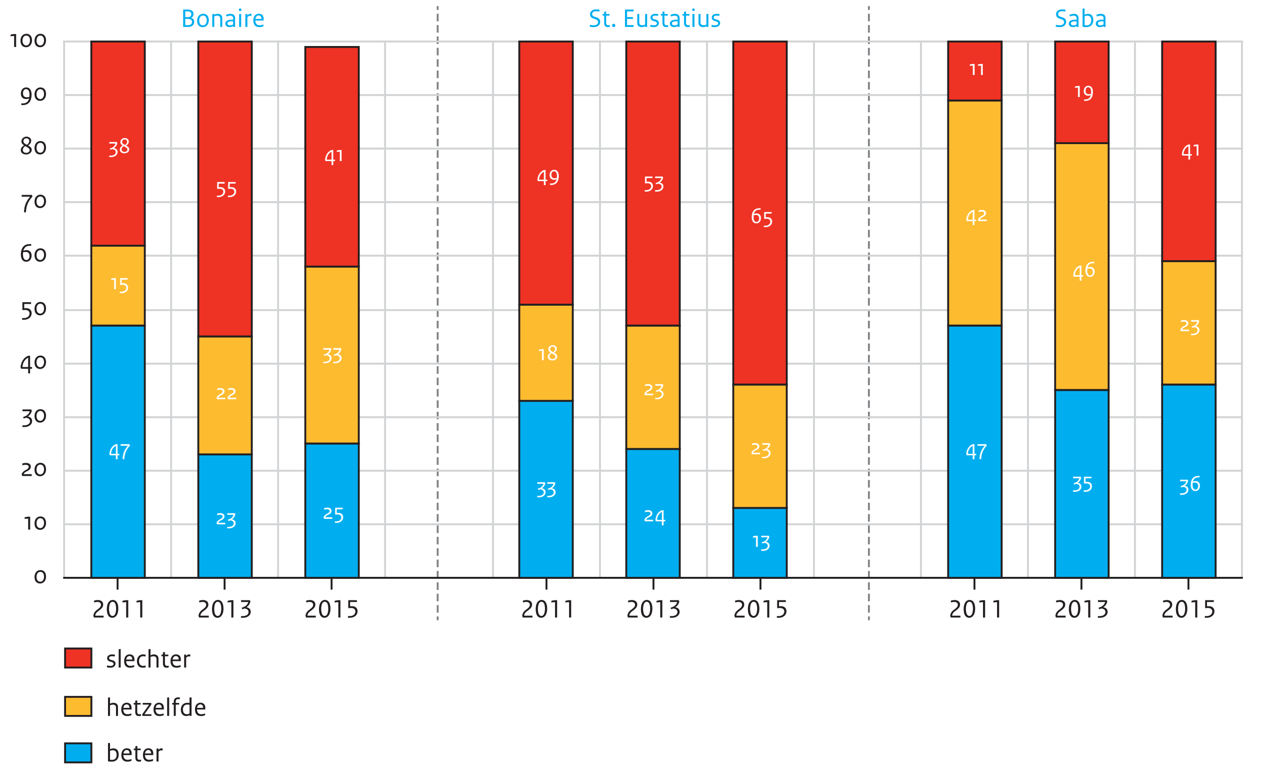


Bron: Curconsult (BCN'15) SCP bewerking

Bij de gezondheidszorg is het beeld het gunstigst, vlak daarna gevolgd door onderwijs. Dit beeld komt overeen met de investeringen die door de Nederlandse overheid in deze sectoren zijn gedaan (zie tabel S.1). Ongeveer 60% van de respondenten vindt de gezondheidszorg (sterk) verbeterd en ongeveer 15% (sterk) verslechterd. De verschillen tussen de eilanden zijn zeer gering. Bij onderwijs vindt circa 50% van de respondenten de situatie (sterk) verbeterd en circa 20% de situatie (sterk) verslechterd. Ook hier zijn de verschillen tussen de eilanden gering en statistisch van geen betekenis.

Minder gunstig is het oordeel van de respondenten over de ontwikkeling van de veiligheid op de eilanden en, vooral, over de ontwikkeling van de koopkracht van de bevolking. Bij de veiligheid treden wel verschillen tussen de eilanden op. Op Bonaire oordeelt circa 20% van de respondenten positief over de ontwikkeling van de veiligheid op het eiland, op Sint Eustatius betreft dit 30% en op Saba bijna 40%. Vooral op Bonaire vinden de bewoners dus de veiligheidssituatie verslechterd.
De koopkracht van de gezinshuishoudens is volgens de meeste respondenten op alle eilanden (sterk) verslechterd: iets meer dan 70% van de respondenten ziet een verslechtering, circa 20% ziet geen verandering en circa 10% een verbetering. Op het domein van de koopkracht zeggen de meeste eilandbewoners er dus slechter voor te staan dan voor 10 oktober 2010. De verschillen tussen de onderscheiden bevolkingsgroepen zijn gering.

Figuur S.2
Bent u van mening dat het sinds 10 oktober 2010 beter of slechter gaat met uw eiland?



Bron: Curconsult (BCN'15) SCP bewerking

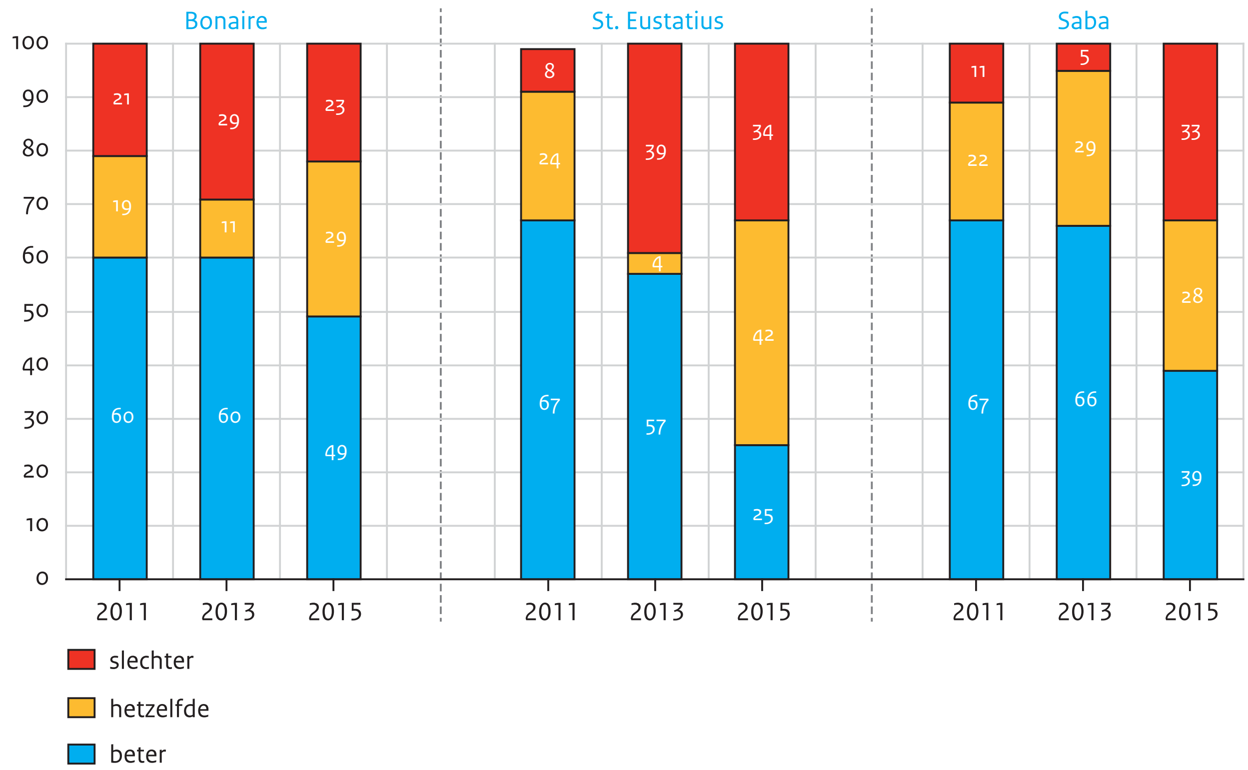
Doordat deze belevingsonderzoeken al eerder zijn gehouden, zijn voor een aantal onderwerpen vergelijkingen mogelijk met eerdere jaren. Wij hebben vergelijkingen gemaakt met 2011 (het eerste belevingsonderzoek) en 2013 (het derde belevingsonderzoek). Het onderzoek uit 2011 kan als een soort nulmeting worden gezien, waarbij verwachtingen van de bevolking voor een betere toekomst een grote rol spelen. Het onderzoek uit 2013 kan als een tussenmeting halverwege de evaluatie worden beschouwd. Op dat moment stonden veel rijksvoorzieningen in de steigers en werden de contouren duidelijk van het te verwachten voorzieningenniveau.

In 2011 was bijna de helft van de inwoners van Bonaire en Saba van mening dat het na de transitie beter ging met hun eiland (figuur 2). Op Sint Eustatius had een derde een positief oordeel over de ingezette veranderingen. Echter, in 2015 is het positieve oordeel over de transitie sterk gedaald. Op Sint Eustatius vindt nog maar 12% van de bevolking dat het sinds 10 oktober 2010 beter is gegaan op het eiland (was 32% in 2011), op Bonaire oordeelt 25% positief (47% in 2011), en op Saba is 35% positief (47% in 2011).

De laatste twee jaar zijn de positieve verwachtingen over de toekomst van de eilanden duidelijk getemperd (figuur 3), met name op Sint Eustatius en Saba, maar ook op Bonaire. Een minderheid van de bevolking van de eilanden ziet de komende vijf jaar met een positief gevoel tegemoet. Dacht in 2013 nog 60% van de bevolking van Bonaire dat het de komende vijf jaar beter zou gaan met hun eiland, in 2015 is dat aantal gedaald naar 48%. Op Sint Eustatius is het aantal mensen met een positieve toekomstverwachting in twee jaar tijd gedaald van 57% naar 24%, en op Saba van 65% naar 39%. Vooral op Sint Eustatius, maar ook op Bonaire, is de groep die verwacht dat alles hetzelfde zal blijven, sterk gegroeid. Uit de gegeven toelichtingen blijkt dat dit laatste niet positief is bedoeld.

Figuur S.3

Denkt u dat het de komende vijf jaar beter of slechter zal gaan met uw eiland?



Bron: Curconsult (BCN'11-'15) SCP bewerking

Wat betekent het openbaar bestuur voor de eilandbewoners? Dat doet het in de ogen van de bevolking niet zo goed. Bij het openbaar bestuur maken we in het belevingsonderzoek

een onderscheid tussen het lokale bestuur, de rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) en de regering in Den Haag. De rapportcijfers laten veel onvoldoendes zien (figuur 4).

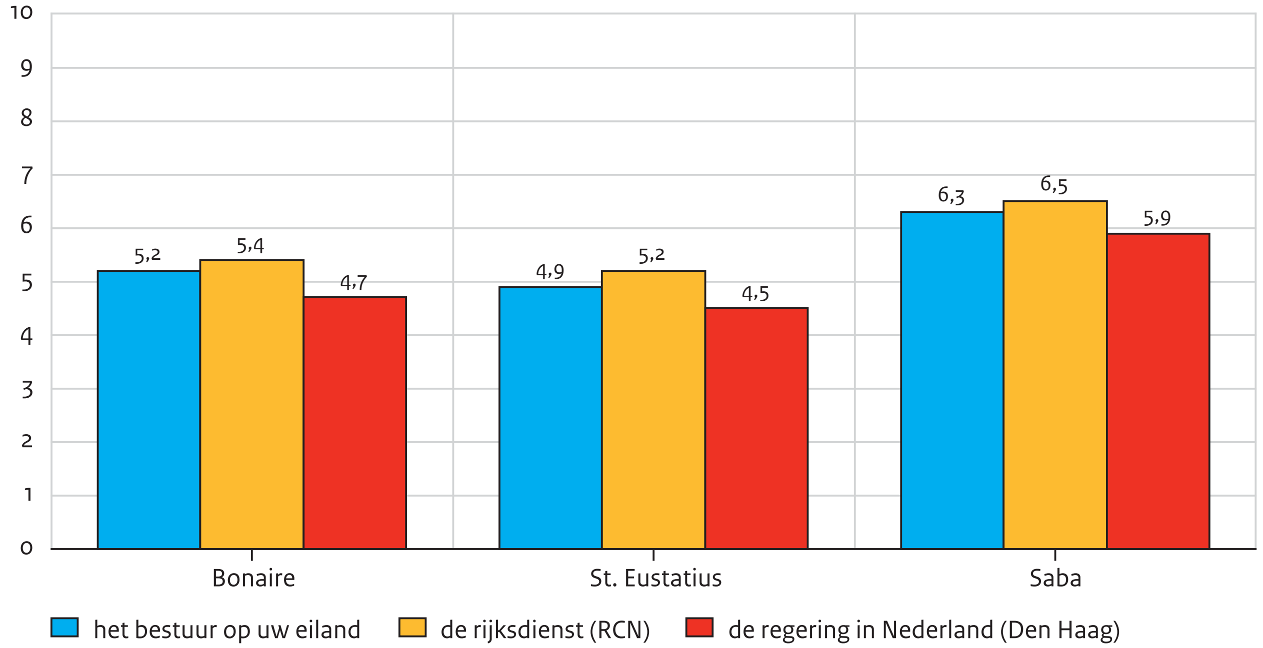
De cijfers laten zien dat de rijksdienst er naar verhouding het gunstigst uitkomt en de regering in Den Haag het slechtst. Het lokale bestuur zit hier tussenin; dat is bij alle eilanden het geval. De bewoners van Sint Eustatius zijn het meest negatief en de bewoners van Saba zijn duidelijk het minst negatief. De bewoners van Bonaire nemen een middenpositie in. Het relatief gunstige oordeel over de RCN houdt vermoedelijk verband met het gunstige oordeel van de bevolking over de vorderingen die sinds de transitie zijn gemaakt in de gezondheidszorg en het onderwijs. Een aanwijzing hiervoor krijgen we uit de open antwoorden over de prestaties van het bestuur, waarin burgers beamen dat Nederland zijn best doet met vooral de gezondheidszorg en het onderwijs, maar dat de regering in Den Haag slecht luistert naar de eilanden. Of misschien luistert en begrijpt de regering het wel, maar doet zij vervolgens niets. De respondenten doelen dan vooral op de sociaal-economische situatie, die de vorderingen op de andere terreinen overschaduwt. Ook vinden de eilandbewoners dat er een groot mentaliteitsverschil is, bijvoorbeeld over het tempo en de regels, en dat Nederlanders zich slecht aanpassen aan de situatie en realiteit aldaar. Uit de groepsgesprekken blijkt eveneens dat er een weinig florissant beeld van Den Haag bestaat. Er wordt Den Haag vooral een gebrek aan inlevingsvermogen verweten en het opleggen van regels die niet passen in de lokale situatie. De ambtenaren (ministeries) en de politici in Den Haag begrijpen de lokale situatie vaak onvoldoende of leven zich onvoldoende in in de lokale werkelijkheid, de lokale knelpunten en de lokale uitdagingen. Wel ziet een enkele deelnemer aan de groepsgesprekken een grotere betrokkenheid van (enkele leden van) de Tweede Kamer, wat op prijs wordt gesteld.

Ook het lokale bestuur kan de inwoners maar weinig bekoren. Sommige gespreksdeelnemers vinden dat lokale bestuurders hun eigen verantwoordelijkheid niet nemen, bijvoorbeeld voor de sociale woningbouw, en dat ze door een gebrek aan *capacity* en *capability* onvoldoende gebruikmaken van fondsen die in Den Haag beschikbaar zijn. Algemeen is de indruk dat het lokale bestuur misschien wel zijn best doet, maar in de beleving van de bevolking toch te weinig doet.

Wat betekenen deze uitkomsten voor het dagelijks leven op de eilanden? In het belevingsonderzoek is aan de inwoners gevraagd hoe gelukkig ze alles bijeengenomen nu zijn. Zij konden dit aangeven met een rapportcijfer dat loopt van een 0 (zeer ongelukkig) tot een 10 (zeer gelukkig).

Figuur S.4

Hoe tevreden bent u met het bestuur (gemiddeld rapportcijfer)



Bron: Curconsult (BCN'15) SCP bewerking

Uit de rapportcijfers komt een betrekkelijk negatief beeld naar voren over hoe gelukkig de bewoners van de eilanden zich voelen. Zonder meer slechte rapportcijfers geven de inwoners van Sint Eustatius: ongeveer 64% van de inwoners voelt zich nogal ongelukkig met de situatie (een 5 of lager) en slechts 7% voelt zich er gelukkig bij (een 8 of hoger). De Sabanen voelen zich iets gelukkiger met de situatie op hun eiland: circa 41% van de Sabanen voelt zich er nogal ongelukkig bij en 15% gelukkig. De Bonairianen voelen zich weer iets gelukkiger met de situatie op hun eiland dan de Sabanen: circa 24% van de Bonairianen voelt zich er nogal ongelukkig bij en 15% gelukkig.

Kijken we naar de gemiddelde rapportcijfers, dan komen de bewoners van Bonaire en Saba gemiddeld nog net tot een voldoende, maar voor Sint Eustatius wordt dat bij lange na niet gehaald. De gemiddelde rapportcijfers komen uit op 6,2 (Bonaire), 5,9 (Saba) en 4,8 (Sint Eustatius).
Voor Nederlandse begrippen zijn dit lage scores, want Europese Nederlanders waarderen hun leven in het algemeen met bijna een 8, en 85% van de Nederlanders zegt gelukkig tot zeer gelukkig te zijn.

De beleving van de leefsituatie op de eilanden bij burgers, professionals, ambtenaren en bestuurders: het verhaal achter de cijfers

De onderzoekers hebben op de drie eilanden gesproken met burgers, bestuurders, ambtenaren, zakenmensen, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en professionals over de leefsituatie op de eilanden en de veranderingen die sinds de bestuurlijke

transitie zijn opgetreden. In totaal zijn circa 60 (groeps)gesprekken gehouden met ruim 150 professionals en stakeholders, en hebben zes inloopbijeenkomsten plaatsgevonden, waarbij de onderzoekers hebben gesproken met circa 100 burgers. De vragen in deze gesprekken waren erop gericht om het verhaal achter de cijfers te horen. Ingegaan is op de situatie voor de transitie, de veranderingen die zouden plaatsvinden, de verwachtingen die men daarover koesterde, wat goed is gegaan en wat niet, welke rol de verschillende partijen hierin hebben gespeeld, de grootste knelpunten die (nog) bestaan en wat de verwachtingen voor de toekomst zijn. Bij bestuurders zijn deze vragen aangevuld met hun visie op een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau, de specifieke omstandigheden waar rekening mee zou moeten worden gehouden, en de relatie tussen lokale taken en rijkstaken betreffende de prioritaire voorzieningen.

In hoofdstuk 9 zijn tien thema's beschreven:

- economische ontwikkelingen sinds 10 oktober 2010;
- directe sociale gevolgen van de armoede;
- verhouding tot Nederland ('wij-zij');
- jeugd en gezin;
- sociale zekerheid;
- gezondheid en (gezondheids)zorg;
- onderwijs;
- taal;
- infrastructuur;
- veiligheid en criminaliteit.

In het kort geven we hier de meest genoemde bevindingen weer. Het betreft een weergave van de percepties en opvattingen van de gesprekspartners; er wordt hier geen analyse door de onderzoekers gegeven. Bij veel thema's is er betrekkelijk weinig verschil tussen de manier waarop burgers enerzijds en professionals en bestuurders anderzijds aankijken tegen de problemen en ontwikkelingen op de eilanden. Bij enkele thema's echter (gezondheidszorg, hoe kijkt men aan tegen het lokale bestuur) zijn deze verschillen er duidelijk wel. Bedacht moet worden dat veel bewoners meerdere petten op hebben: zij zijn bijvoorbeeld zowel eilandsraadslid als ondernemer, en daarnaast uiteraard ook bewoner van het eiland. Veel problemen lijken door de geïnterviewde personen aan 10 oktober 2010 toegeschreven te worden. Maar ook lang daarvoor waren er al maatschappelijke problemen. De bevolking is altijd gemiddeld laagopgeleid geweest, armoede was er voorheen ook, alsmede opvoedingsproblemen, grotendeels afwezige vaders, beperkte transportmogelijkheden, problemen die verband houden met de kleinschaligheid van de eilanden, enzovoort. De transitie lijkt dit alles echter wel verder op scherp te hebben gesteld, mede vanwege hoge verwachtingen.

Sociale gevolgen van zwakke economische positie van huishoudens

De zwakke economische situatie en zelfs armoede van veel huishoudens heeft uiteenlopende sociale gevolgen. Veel burgers zijn van mening dat hun leefsituatie sinds 10 oktober 2010 is verslechterd in nagenoeg alle levensdomeinen; hulpverleners beamen dit. Voor 10 oktober 2010 was er ook armoede en waren er sociale problemen, maar de situatie is na die datum slechter geworden. Veel burgers zijn onzeker over wat de toekomst hun zal brengen, of het ooit nog goed komt met hun eiland. Wij hebben ook veel onvrede en boosheid over Europees Nederland te horen gekregen, dat in hun ogen Caribisch Nederland sociaal en economisch in de kou laat staan en geen oog wil hebben voor de hoge nood die er is onder een aanzienlijk deel van de bevolking. Deze mening wordt breed gedeeld, ook door de professionals en bestuurders, en was te beluisteren op alle drie eilanden.

Hoge kosten van levensonderhoud

Van één salaris valt vaak niet te leven, vanwege de hoge kosten van levensonderhoud. Niet alleen burgers melden dit, ook vele professionals en bestuurders wijzen hierop. De prijzen in de winkels zijn tot grote hoogten gestegen. Ook de kosten van de nutsvoorzieningen zijn gestegen, mede door investeringen van Nederland (leidingwaternet op Sint Eustatius, riolering op Bonaire, afvalverbranding op alle eilanden). De eilandbewoners hebben dan ook soms meerdere banen en proberen op vele manieren meer inkomen te genereren. Naast een dienstverband beginnen mensen een eigen handeltje of proberen zij (vooral ouderen met een eigen huis) appartementen te verhuren. Sparen is er bijna niet meer bij. Ouderen maken steeds vaker gebruik van de voedselbank.

Problemen bij de jeugd en in de gezinnen

Professionals in de zorg en het onderwijs zijn bezorgd om het feit dat door de vele uren die ouders moeten werken, er minder of zelfs te weinig aandacht is voor de kinderen, wat leidt tot opvoedingsproblemen en soms ook jeugdcriminaliteit. Jongeren leven veel op straat en voeden zichzelf op. Omdat de opvoeding bijna geheel op de schouders van de moeders rust, hebben juist zij een uiterst druk bestaan en ervaren zij de meeste armoede. Door het gebrek aan geld is er ook weinig speelgoed voor de kinderen, wat ongunstig is voor hun ontwikkeling. Een toenemende zorg is het aantal kinderen dat zonder ontbijt naar school gaat.

Schulden

Er wordt veel vaker geld geleend tussen de mensen onderling; volgens hulpverleners zijn er weinig huishoudens die geen schulden hebben. Dat leidt regelmatig tot problemen als de afbetaling niet (tijdig) nagekomen wordt. Mede door deze schuldenproblematiek is er een grote afhankelijkheid van buren en familie, wat de sociale cohesie van de kleine gemeenschappen kan bedreigen. In het bijzonder zijn ouderen, alleenstaande moeders, chronisch zieken en gehandicapten vaak afhankelijk van familie en vrienden, omdat de sociale uitkering (AOV en/of onderstand) te weinig is om van te kunnen leven. De onderstand is

eigenlijk een regeling voor mensen met een beperking, waarvoor in Nederland specifieke voorzieningen zijn (Wajong, Wsw). Deze groepen staan ver weg van de arbeidsmarkt en hebben weinig mogelijkheden om zelf geld bij te verdienen. Schuldhulpverlening is er wel op de eilanden, maar er is geen wet die dit netjes regelt (zoals de Wet schuldsanering natuurlijke personen in Europees Nederland).

Vrouwen en kinderen verkeren in een kwetsbare positie

Jonge alleenstaande moeders blijven bij hun ouders wonen, grootouders delen het huis met hun (klein)kinderen. Vaders zijn vaak afwezig en nemen weinig of geen verantwoordelijkheid voor hun kinderen. Hoewel deze situatie op alle drie de eilanden is genoemd, springt Sint Eustatius er in negatieve zin uit. Hier groeit ongeveer 80% van de kinderen op in een eenoudergezin.
Burgers beklagen zich erover dat de woonkosten sterk zijn gestegen en door velen moeilijk op te brengen zijn. Er is een zeer beperkt aantal sociale woningen, en ook die zijn voor velen nog te duur. De sociale woningbouw heeft het ook moeilijk en heeft te weinig middelen voor onderhoud van de woningen. Er is ook geen huurtoeslag voor de bewoners om de woonkosten te verminderen. Om de kosten van levensonderhoud te temperen, leven meerdere generaties van een familie dan ook bij elkaar in vaak te kleine behuizing.
Mede hierdoor, en als uitvloeisel van de zware sociaaleconomische problemen, zijn er veel spanningen in de huishoudens en is er veel huiselijk geweld, seksueel geweld en incest. Hoewel burgers niet gemakkelijk over deze zaken spreken, zijn de professionals uit de zorgverlening, het onderwijs en de politie hierover erg duidelijk: vrouwen en kinderen verkeren in een kwetsbare positie.

Ervaren toename van criminaliteit

Op alle drie de eilanden ervaren de burgers de afgelopen jaren een toename van de criminaliteit. Het gaat dan vooral om kleine criminaliteit als diefstal. Opvallend is de ervaren toename van het stelen van eerste levensbehoeften, zoals voedsel en kleding. Dit zou wijzen op criminaliteit als overlevingsstrategie. De aangiftebereidheid is over het algemeen niet groot. Iedereen kent iedereen, is familie of kennis van elkaar en de mensen zijn daarom vaak geneigd een andere kant op te kijken. Dit is niet bevorderlijk voor de sociale samenhang op de eilanden.

Sociale problemen komen de school in

De sociale problemen binnen de gezinnen blijven niet tot daar beperkt. De stress van de ouders vanwege werkloosheid, armoede en het ontbreken van een toekomstperspectief heeft zijn weerslag op de kinderen. De problemen van de gezinnen nemen zij mee de school in. Er is veel agressie en onrust binnen de scholen. Leraren geven aan dat het aantal zorgleerlingen onrustbarend hoog is en, naast de taalproblematiek, drukt ook dat de leerprestaties. Door de aard en omvang van de problematiek is het lesgeven vaak zwaar.

Hoge kosten voor transport

Omdat de eilandbewoners van Saba en Sint Eustatius voor vervoer naar elders afhankelijk zijn van één vliegtuigmaatschappij (Winair) en de prijzen van de tickets, inclusief toeslagen en heffingen, erg hoog zijn, komen veel mensen bijna niet meer van hun eiland af. Inkopen doen op Sint Maarten is er voor velen niet meer bij.

Hoge voedselprijzen, ongezond eetpatroon

De voedselprijzen zijn bijzonder hoog. Verse producten zijn voor veel mensen onbetaalbaar, ook al omdat er nauwelijks of niet groenten en fruit op de eilanden zelf worden verbouwd. Het eetpatroon is erg eenzijdig hoogcalorisch (veel vet en koolhydraten) en weinig gebalanceerd. Dit slechte eetpatroon leidt tot een toenemend aantal mensen met (ernstig) overgewicht en daarmee gepaard gaande ziektebeelden als diabetes, hart- en vaatziekten en gewrichtsklachten. De zorgconsumptie op de eilanden is relatief hoog. Het is voor vele burgers financieel niet mogelijk medische kosten die niet (meer) in het zorgpakket zitten, zelf te betalen. Sinds 1 januari 2015 zijn de tandarts en de fysiotherapie uit het pakket. Omdat de mensen zich niet aanvullend kunnen verzekeren, dreigen er volksgezondheidsproblemen. Ook de zorgprofessionals zijn hierover verbolgen.

Verschillen per eiland

De sociale gevolgen van de armoede zijn zichtbaar op alle eilanden. Het is niet aan te geven of de ernst van de problemen verschilt tussen de eilanden. De meer geïsoleerde ligging en de kleine schaalgrootte van Saba en Sint Eustatius maken het voor de bewoners aldaar moeilijker dan die op Bonaire om uit de armoede te geraken. De arbeidsmarkt is klein op die eilanden, de economische structuur is kwetsbaar en alternatieve inkomsten zijn moeilijk te realiseren. De sociale problematiek en in het bijzonder de problemen voor kinderen en jongeren worden op Sint Eustatius verhoudingsgewijs het meest ernstig ervaren, de kinderrechten lijken daar veelvuldig geschonden te worden. Zo is de dominante seksuele moraal schadelijk voor kinderen en is, volgens burgers en hulpverleners, de afgelopen jaren de jeugdprostitutie toegenomen. Op Saba lijkt meer sprake te zijn van stille armoede, wat niet wil zeggen dat er minder armoede is. Op Bonaire is het negatieve sentiment naar Nederland daarentegen sterker dan op de andere twee eilanden.

Slotbeschouwing

Het beeld dat uit dit rapport naar voren komt, is wisselend positief en negatief. Op sommige terreinen van overheidszorg is grote vooruitgang geboekt, maar op sociaaleconomisch gebied is de situatie op de eilanden duidelijk verslechterd. Met name de kosten van levensonderhoud zijn sterk gestegen; dit heeft grote invloed op het dagelijks leven van de bewoners, heeft nieuwe sociale problemen opgeroepen en bestaande sociale problemen versterkt. De verslechtering van de sociaaleconomische situatie overschaduwt niet alleen feitelijk, maar ook in de beleving van de bewoners de goede stappen die zijn gezet op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs en veiligheid. Opmerkelijk is namelijk dat

men anno 2015 negatiever oordeelt over wat er is bereikt op deze gebieden dan twee jaar geleden. De armoede en het overleven op de eilanden drukt zo zwaar op het dagelijks leven, dat het de mensen blind lijkt te maken voor wat er al wel is bereikt. De eilandbewoners geven dan ook matige tot slechte rapportcijfers voor het leven dat ze daar leiden: net een voldoende van de bewoners van Bonaire en Saba, maar een onvoldoende van de bewoners van Sint Eustatius. Vergeleken met de rapportcijfers die burgers elders en in Europees Nederland voor hun leven geven, zijn dit zorgelijke cijfers.

De oorzaken van de verslechtering van de sociaaleconomische situatie zijn maar in beperkte mate terug te voeren op de bestuurlijke transitie die op 10 oktober 2010 zijn beslag heeft gekregen. De jeugd- en opvoedproblematiek is op de eilanden altijd al groter geweest dan op het Nederlandse vasteland, evenals de armoedeproblematiek. Maar deze problematiek is verscherpt, met name door een forse daling van de koopkracht na 10 oktober 2010. Als oorzaak van de daling van de koopkracht worden wel de invoering van de dollar op 1 januari 2011 en het stringenter innen van de belastingen genoemd, maar deze bieden geen afdoende verklaring voor de aanzienlijke verslechtering van de koopkracht. Er spelen ook externe factoren mee, zoals de ontwikkeling van de wereldvoedselprijzen en energieprijzen. De meningen over de oorzaken van de koopkrachtdaling lopen uiteen. Doordat de oorzaken van de koopkrachtverslechtering niet goed zijn onderzocht, wordt er verschillend gedacht over de achtergronden van deze verslechtering. Soms wordt de schuld bij Nederland gelegd, vanwege de veranderingen in de belasting(inning) en de invoering van de dollar, soms wordt de schuld gelegd bij de lokale politiek en het lakse optreden bij de prijsverhogingen, en soms bij andere factoren, zoals het gebrek aan economische ontwikkeling of de geïsoleerde ligging. Er is sprake van een samenspel van factoren en het is te simpel om de verslechtering van de koopkracht toe te schrijven aan de gevolgen van de transitie. In dit verband mag bijvoorbeeld de vermeende rol van ondernemers en bedrijfsleven op de eilanden niet onvermeld blijven, die bij de invoering van de dollar de prijzen verhoogden; ook de sterke stijging van de voedsel- en olieprijzen op de wereldmarkt dient te worden vermeld.

De gevolgen van de verslechtering van de sociaaleconomische situatie zijn zorgelijk.
De armoede is sterk toegenomen en heeft een hoog niveau bereikt. Mede daardoor is er meer criminaliteit, huiselijk geweld, seksueel geweld tegen vrouwen en kinderen, overbewoning en uitzichtloosheid. Armoede verklaart de sociale problemen, maar kan die uiteraard nooit rechtvaardigen; bewoners hebben hierin ook hun verantwoordelijkheid en er kan niet alleen met een beschuldigende vinger naar anderen, met name Nederland, worden gewezen.
Weliswaar hebben de eilandbesturen op papier de primaire verantwoordelijkheid voor armoedebestrijding en arbeidsbemiddeling, dit neemt niet weg dat belangrijke instrumenten in handen liggen van de Nederlandse overheid, die op dit gebied strak heeft vastgehouden aan het beginsel van legislatieve terughoudendheid. De voorwaardelijk toegezegde verbeteringen van de sociale zekerheid zijn tot op heden niet gerealiseerd. Het is de

vraag of het verstandig is geweest om een stelsel in stand te houden dat qua niveau sterk achterblijft op het Nederlandse, waardoor grote groepen van de bevolking onder het bestaansminimum moeten leven. De sociale gevolgen van de armoede hebben namelijk hun weerslag op alle andere prioritaire gebieden, met name de gezondheidszorg, het onderwijs en de veiligheid, maar ook op de sociale cohesie op de eilanden.

Dit onderzoek was gericht op de situatie rond vijf prioritaire gebieden, met de economische situatie als context. Gedurende het onderzoek is echter duidelijk geworden dat de situatie op een viertal terreinen mede bepalend is voor de uitkomsten die bij de prioritaire voorzieningen worden behaald. Het gaat hier om de gevolgen van de armoede, de situatie rond jeugd en gezin, de kwestie van de taal en de bestuurlijke verhoudingen. Door de armoede zijn de sociale problemen in gezinnen toegenomen. Ouders nemen meer dubbele banen, waardoor er minder aandacht komt voor kinderen. Dit leidt tot meer huiselijk geweld, meer complexe problematiek op scholen en meer criminaliteit, enzovoort.

De taalkwestie raakt eveneens alle prioritaire voorzieningen. Discrepanties tussen de voertaal en instructie- of examentaal op school zetten kinderen in het onderwijs op achterstand. De voertaal kan ook leiden tot communicatieproblemen bij de medische uitzendingen naar anderstalige gebieden en tot problemen bij politionele en justitiële zaken, waar Nederlands de voertaal is. Ten slotte bepaalt het functioneren van het lokale en het Nederlandse bestuur mede de maatschappelijke en economische uitkomsten. Er is flinke kritiek van burgers en professionals, niet alleen op het Nederlandse bestuur, maar ook op het eigen lokale bestuur, dat op een aantal punten tekort zou schieten of te weinig voortvarend zou optreden. Verder wordt er door burgers gesproken over vriendjespolitiek en een democratisch tekort, dat bij de laatste verkiezingen onder meer tot uitdrukking kwam in het grote aantal gekochte stemmen.
De eilanden hebben te maken met specifieke omstandigheden en een slechte startsituatie voor de transitie. De specifieke omstandigheden, zoals de kleine schaal, de geïsoleerde ligging, de sterke afhankelijkheid van de import, het lage opleidingsniveau van de bevolking, de economische kwetsbaarheid, de beperkte bestuurskracht, het gebrek aan continuïteit in hogere functies, de kwetsbare positie van kinderen en het grote aantal eenoudergezinnen, maken de eilanden en hun bewoners bijzonder kwetsbaar. Deze omstandigheden veranderen niet zo maar doordat men een bijzonder lichaam binnen het Koninkrijk is geworden.

Uit de stukken blijkt dat bij de inrichting en ontwikkeling van voorzieningen, de mogelijk in aanmerking te nemen bijzondere omstandigheden doorgaans niet expliciet worden getoetst en er veelal wordt teruggegrepen op bewoordingen die in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden zijn opgenomen. Of en in welke mate bepaalde omstandigheden concreet van toepassing zijn op het bereiken van een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau, wordt maar in beperkte mate onderzocht.

Vóór de transitie is afgesproken om een 'binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau' op de drie eilanden te realiseren, dat passend is in de regio, recht doet aan de integratie in het Nederlandse staatsbestel en verantwoord is voor de eilandbewoners. Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat dit uitgangspunt verschillende verwachtingen heeft gewekt, en in de praktijk weinig werkbaar is gebleken. De afspraken die uit dit beginsel zijn voortgekomen, zijn soms terughoudend en soms voortvarend van aard. Op het gebied van de sociale zekerheid is grote terughoudendheid betracht; voortvarender is Nederland geweest met de inrichting van veiligheidsvoorzieningen, en nog voortvarender met de inrichting van het onderwijs en de gezondheidszorg. Uit de stukken is echter niet duidelijk op te maken waaruit die verschillen in voortvarendheid zijn voortgekomen. Er is geen overallvisie ontwikkeld over het te bereiken voorzieningenniveau. De gemaakte afspraken zijn sterk departementaal gestuurd en er is geen sprake is geweest van een integraal plan of een integrale aanpak voor de ontwikkeling van Caribisch Nederland. Elk departement kwam met zijn eigen ideeën, plannen en budgetten voor de eilanden. De eilanden moesten daardoor overleggen met de afzonderlijke departementen, maar kenden zelf evenmin een centraal aanspreekpunt, zoals de VNG dat is voor Europees-Nederlandse gemeenten. Jaarlijks vindt wel een zogenaamde CN-week plaats, waarin de (vertegenwoordigers van) eilandbesturen in Den Haag met de verschillende departementen overleggen om een brede agenda op te stellen voor de verdere ontwikkeling van de eilanden, maar ook in dit overleg staat de departementale invalshoek centraal.

De verwachtingen bij de eilandbewoners waren hooggespannen – in de optiek van Europees Nederland wellicht te hoog. De transitie maakte die verwachtingen onvoldoende waar. Dat heeft eerst en bovenal te maken met het reeds bestaande gebrek aan welvaart en de beperkte rol die Europees Nederland zich toemeet bij de sociaaleconomische ontwikkeling van de eilanden. Hoewel de bewoners van hun eilanden houden, zijn zij de laatste jaren somberder geworden. De belevingsonderzoeken wijzen uit dat op alle drie de eilanden zowel de oordelen van burgers over de ontwikkelingen sinds de transitie, als de verwachtingen voor de komende vijf jaar veel negatiever zijn geworden. De negatieve sentimenten winnen steeds meer veld, ook ten opzichte van Nederland. Het zijn niet alleen de bewoners, maar ook de professionals werkzaam in de prioritaire voorzieningen die kritisch zijn op Nederland, met name waar het de sociaaleconomische situatie betreft. Zij zijn teleurgesteld over wat zij ervaren als onbegrip bij Nederland over de kritische situatie op de eilanden. Dit roept hier en daar de wens op tot meer zelfstandigheid van de eilanden, ten opzichte van Nederland, maar ook ten opzichte van elkaar. Men realiseert zich daarbij wel dat de eilanden nooit zichzelf zelfstandig kunnen bedruipen. Men heeft Nederland financieel nodig, want de eilanden krijgen aanzienlijk meer financiële steun van Nederland dan ze aan eigen middelen opbrengen.

Dat brengt ons op de laatste vraag: zijn de afspraken gerealiseerd? Op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, veiligheid en infrastructuur is veel gerealiseerd. Er zijn nog wel punten van aandacht, maar die hebben vooral te maken met de specifieke omstandig-

heden op de eilanden, zoals de taal en de zorgleerlingen, de medische uitzendingen en de beschikbaarheid van de tandheelkundige zorg, de grote doorstroom van leraren, medisch personeel en ambtenaren, en de braindrain door het vertrek van jongeren die elders hoger onderwijs volgen. Maar op sociaaleconomisch gebied is er nog veel te doen.
De sociaaleconomische malaise gooit veel roet in het eten op de andere terreinen. Als de armoede teruggedrongen wordt, zullen ook de sociale problemen verminderen.
Daardoor zullen de resultaten op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, veiligheid en infrastructuur beter uit de verf komen. Dat zal ook het vertrouwen van burgers, professionals en bestuurders op de eilanden ten goede komen, en daarmee het perspectief op een betere toekomst. Het meerjarenprogramma Caribisch Nederland, dat in juni 2015 voor de periode 2014-2016 is vastgesteld, biedt hiervoor een goede basis. Krachtens dit programma worden door het lokale bestuur en de rijksoverheid gezamenlijk inspanningen geleverd om de armoede te bestrijden, de economische situatie te verbeteren en de kinderrechten te respecteren.

1 Vijf jaar Caribisch Nederland

Evert Pommer

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Op 10 en 11 oktober 2006 vond in Den Haag een miniconferentie plaats over de toekomstige staatkundige inrichting van Caribisch Nederland. In de slotverklaring werd de afspraak opgenomen dat vijf jaar nadat de drie eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel hadden verkregen, de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur zou worden geëvalueerd, door Nederland en de drie eilanden tezamen.
Op 10 oktober 2010 heeft de nieuwe staatsrechtelijke positie van de drie eilanden – als afzonderlijke openbare lichamen binnen het Nederlands staatsbestel – zijn beslag gekregen. Om de genoemde evaluatie mogelijk te maken, zijn voorbereidende onderzoeken uitgezet. De evaluatie wordt uitgevoerd door een onafhankelijke commissie, ingesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), in samenspraak met de bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
De evaluatie heeft betrekking op de wijze waarop invulling is gegeven aan de gemaakte afspraken in de aanloop naar de nieuwe staatsrechtelijke positie van de drie eilanden. De afspraken zelf en de gekozen uitgangspunten staan in de evaluatie niet ter discussie. Met de evaluatie wordt beoogd zo veel mogelijk feitelijk materiaal aan te dragen over de wijze waarop invulling is gegeven aan de nieuwe staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Op basis daarvan kan afgewogen politieke besluitvorming plaatsvinden over de vraag in hoeverre en op welke wijze aanpassing van die invulling noodzakelijk is.
Om een goede evaluatie mogelijk te maken, heeft het ministerie van BZK de Raad van State gevraagd hoe het evaluatieproces het beste kan worden ingericht. In een voorlichtend advies heeft de Raad van State een aantal aanbevelingen gedaan (Raad van State 2014). De raad adviseert om drie thema's te onderscheiden, met vraagstellingen die door drie onafhankelijke onderzoekers of onderzoeksinstellingen moeten worden beantwoord. Deze thema's betreffen het volgende.

- De werking van de wetgeving. Dit thema is mede van belang voor de nog te maken keuze omtrent het al dan niet verder wettelijk integreren van de eilanden in de Nederlandse rechtsorde.
- De werking van de nieuwe bestuurlijke structuur: hoe is het functioneren van de openbare lichamen en de samenwerking tussen de openbare lichamen met het rijk en de andere landen van het Koninkrijk? Hierop hebben ook de specifieke wettelijke evaluatieverplichtingen (WolBES en FinBES) betrekking.
- De gevolgen van de overgang naar de nieuwe staatkundige situatie voor de bevolking van de eilanden: wat zijn de concrete maatschappelijke effecten daarvan die in het

dagelijkse leven merkbaar zijn? Deze vraag hangt samen met de vraag naar het voorzieningenniveau in Caribisch Nederland.

Na oplevering van dit RvS-advies hebben de betrokken besturen van het Caribische en het Europese deel van Nederland op 19 juni 2014 de evaluatieopdracht vastgesteld. De feitelijke basis voor de evaluatie wordt gevormd door de drie genoemde onderzoeken.
De uiteindelijke evaluatie wordt vastgelegd in een evaluatieverslag van de Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland (Staatscourant 2014, 27294). De evaluatie zal bestaan uit een overkoepelende analyse van de drie genoemde onderzoeken en de conclusies die hieruit kunnen worden getrokken.
Het onderzoek waarover in deze publicatie wordt gerapporteerd, heeft betrekking op het onderdeel 'de gevolgen van de overgang naar de nieuwe staatkundige situatie voor de bevolking van de eilanden'. Het onderzoek wordt uitgevoerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in samenwerking met onderzoeks- en adviesbureau Ecorys.

1.2 De onderzoeksvragen

De evaluatiecommissie heeft een startnotitie opgesteld voor de drie onderzoeken.
Deze onderzoeken moeten antwoord geven op de vraag welke bestuurlijke afspraken er zijn gemaakt over het na te streven aanvaardbare voorzieningenniveau, op welke wijze deze zijn uitgevoerd en wat daarbij de rol van de eilanden zelf en het rijk is geweest.
De bestuurlijke afspraken vormen daarmee het toetsingskader voor de opgestelde normen en de bereikte resultaten. Wanneer geen afspraken zijn gemaakt of geen normen zijn opgesteld, wordt in de onderzoeken volstaan met het beschrijven van de feitelijke situatie.
Wanneer er internationale verdragen in het geding zijn, worden deze betrokken in het toetsingskader.
Voor het onderdeel 'gevolgen van de overgang naar de nieuwe staatkundige structuur voor de bevolking' zijn de volgende onderzoeksvragen afgeleid.

1. Hoe heeft de economische situatie op de eilanden zich ontwikkeld sinds 10 oktober 2010? Welke factoren (bv. met de fiscale wetgeving samenhangende factoren) zijn van betekenis (geweest) voor de economische ontwikkeling?
2. Op welke wijze is uitvoering gegeven aan de afspraak uit het bestuurlijk overleg van 31 januari 2008 om, rekening houdend met de specifieke omstandigheden als genoemd in de besluitenlijst van dat overleg, normen op te stellen voor een binnen Europees Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op Bonaire, Sint Eustatius en Saba op de prioritaire terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid?
3. Hoe heeft de fysieke infrastructuur zich ontwikkeld, waaronder de bereikbaarheid van de eilanden over water en door de lucht? Hoe heeft het voorzieningenniveau van de fysieke infrastructuur zich ontwikkeld tegen de achtergrond van de economische ontwikkeling sinds 10 oktober 2010?

4 Hoe heeft het voorzieningenniveau zich ontwikkeld tegen de achtergrond van het bijzondere karakter van Caribisch Nederland en tegen de achtergrond van de gemaakte afspraak om normen op te stellen voor een binnen Europees Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau?

Daarnaast is verzocht om inzicht te geven in de rol die relevante actoren hierin hebben gespeeld. Het gaat hierbij om de volgende vragen.

5 Wat zijn de effecten voor de bevolking van het gevoerde beleid ten aanzien van het voorzieningenniveau op de terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid, veiligheid en fysieke infrastructuur?
6 Wat is de bijdrage geweest van de openbare lichamen, de rijksoverheid en andere relevante actoren aan de ontwikkeling van het voorzieningenniveau?
7 Hoe heeft de taakverdeling tussen de openbare lichamen en het rijk gewerkt ten aanzien van de ontwikkeling van het voorzieningenniveau? En hoe was de onderlinge samenwerking op dit punt?

Deze vragen hebben betrekking op de taakopvatting en -uitvoering van de verschillende overheden (de eilanden en het rijk) en de gevolgen die zij vervolgens hebben voor het voorzieningenniveau en het gebruik dat de bevolking hiervan kan maken en feitelijk ook maakt.
Op verzoek van de evaluatie- en de begeleidingscommissie van dit onderzoek wordt uitvoerig aandacht gegeven aan de beleving van de bevolking (vraag 5). Deze wens sluit aan bij het advies van de Raad van State om dit onderdeel van het onderzoek vooral te richten op de concrete maatschappelijke effecten die in het dagelijkse leven van de eilandbewoners merkbaar zijn en het gevolg zijn van de overgang naar de nieuwe staatkundige situatie. Het antwoord op deze vraag moet volgens de Raad van State mede in het licht worden gezien van het voorzieningenniveau dat op de eilanden is gerealiseerd en de verwachtingen die de bewoners van de eilanden hebben gekoesterd bij het verkrijgen van de nieuwe status. De Raad van State pleit ook voor een brede focus, strekkend tot ‘bijna alle beleidsterreinen’, wat volgens de Raad noodzakelijkerwijs impliceert dat de evaluatie minder diepgaand zal zijn en kortere tijd in beslag zal nemen. De Raad beveelt ten slotte ook aan om aan te sluiten op de onderzoeken die reeds verricht zijn naar de beleving van de eilandbevolking van de gevolgen van de transitie.

De invloed van de verschillende actoren op het bereikte voorzieningenniveau (vraag 6) en van het gevoerde beleid op de beschikbaarheid van deze voorzieningen voor de bevolking (vraag 5) is moeilijk te bepalen, omdat er ook andere factoren in het geding kunnen zijn. Beleidsinspanningen, of het ontbreken daarvan, zijn vaak slechts een van de factoren die de leefsituatie van burgers bepalen. Causaliteit is niet eenvoudig te bepalen. Zo zijn de gezondheidstoestand en het veiligheidsniveau mede afhankelijk van factoren die buiten de invloedssfeer van het beleid liggen. Echter, indien er, met name in de gevoerde gesprekken

op de eilanden en in het survey-onderzoek onder de burgers, meningen en indrukken zijn gegeven over de rol van de diverse actoren, doen wij daar uiteraard verslag van.
Dit neemt niet weg dat de objectieve ontwikkeling van het voorzieningenniveau kan worden vastgesteld, evenals welk beleid is gevoerd en wat de huidige stand van het voorzieningenniveau is. De hoofdstukken 3 tot en met 7 beschrijven dit. Mede op basis van reeds uitgevoerd onderzoek en gesprekken die met betrokken deskundigen zijn gevoerd, kan een relatie worden gelegd tussen beleid (*input*), voorzieningen (*output*) en de effecten daarvan voor de bevolking (*outcome*). Hiervan is verslag gedaan in de hoofdstukken 8 en 9, die gaan over de beleving en de waardering van de leefsituatie op de eilanden door de bevolking en door bestuurders, beleidsmakers en professionals, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en zakenmensen werkzaam in de prioritaire voorzieningen.

Bij de uitvoering van het onderzoek is een aantal aandachtpunten van belang, die hier worden weergegeven. De toetreding van Caribisch Nederland als openbaar lichaam tot bestuurlijk Nederland in 2010, is een nieuw feit. Het is nieuw voor Nederland en nieuw voor de betrokken eilanden. Bovendien zijn er fundamentele verschillen in omstandigheden tussen Europees en Caribisch Nederland, waarmee rekening dient te worden gehouden. In het huidige Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is in artikel 1, sub 2 opgenomen dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk deel uitmaken van het Nederlands staatsbestel, maar dat voor deze eilanden regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen kunnen worden getroffen 'met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.' Deze omstandigheden zijn van invloed op het voorzieningenniveau. Over de concrete uitwerking van deze contextbepalende factoren zijn echter geen algemene richtlijnen opgesteld; per voorziening wordt bepaald welke factoren relevant zijn. Een ander aandachtspunt is dat rekening moet worden gehouden met de gemaakte afspraak om normen op te stellen voor een voorzieningenniveau dat binnen Europees Nederland aanvaardbaar is, rekening houdend met de genoemde verschillen in omstandigheden. Ten slotte dient er rekening te worden gehouden met raakvlakken tussen het onderzoek naar de werking van de wetgeving en het onderzoek naar de gevolgen voor de bevolking.

Het onderzoek dient zo feitelijk mogelijk een beschrijving te geven van de actuele situatie in vergelijking met de situatie ten tijde van de transitie; waar mogelijk wordt dit uitgesplitst naar ieder eiland afzonderlijk. Ook is het van belang de ontwikkeling van het voorzieningenniveau te plaatsen tegen de juiste achtergrond: de ontwikkeling van de economische situatie op de eilanden sinds de transitie. Dit voor zover dat mogelijk is op basis van de beschikbare gegevens. De ontwikkeling van het voorzieningenniveau moet worden geplaatst in het licht van de bestuurlijke afspraken die hierover zijn gemaakt en de omstandigheden die hierop van invloed zijn.

1.3 De beschikbare gegevens

Bij de uitvoering van het onderzoek dient rekening te worden gehouden met de beperkte beschikbaarheid van gegevens die als indicatoren kunnen dienen voor de stand van zaken op de eilanden. Dat geldt niet alleen voor het aantal indicatoren, maar ook voor de ontwikkeling van indicatoren in de tijd. Het CBS is bezig met een inhaalslag voor de statistische informatievoorziening voor Caribisch Nederland, maar op tal van gebieden is de informatievoorziening nog beperkt. De korte tijdsspanne van het onderzoek – het onderzoek is uitgevoerd in de eerste helft van 2015 – maakt het ook lastig om binnen de gegeven tijd zelf ontbrekende primaire data te verzamelen. In het bijzonder het onderzoek naar het voorzieningenniveau zal om die reden grotendeels gebaseerd zijn op bestaande rapportages en secundaire gegevensbronnen.

Het SCP heeft zich ingespannen om nieuwe aanvullende gegevens te verzamelen. Deze bestaan uit de volgende activiteiten:

- een representatieve enquête onder de bevolking van de drie eilanden naar de beleving van de leefsituatie na de bestuurlijke transitie;
- het voeren van intensieve gesprekken met groepen van burgers op de verschillende eilanden (de zgn. focusgroepen);
- het voeren van gesprekken met bestuurders, ambtenaren, professionals en burgers op de verschillende eilanden over hun ervaringen met de situatie na de transitie;
- het voeren van gesprekken met burgers gedurende inloopspreekuren op de eilanden;
- het openstellen van een website door de evaluatiecommissie, waarop burgers via een formulier hun verhaal over de bestuurlijke transitie kunnen vertellen of specifieke ervaringen daarmee;
- het voeren van gesprekken met medewerkers van de inspecties die zijn belast met het toezicht op de prioritaire voorzieningen, en met beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders van de betrokken ministeries.

Het onderzoek dient een zo feitelijk en objectief mogelijk beeld te geven van ontwikkelingen in Caribisch Nederland op de onderscheiden domeinen en van de sociaaleconomische situatie. Daarvoor zijn statistische gegevens, microgegevens (van individuele personen) en kwalitatieve inzichten onontbeerlijk. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn de volgende bestaande bronnen ingezet:

- statistieken op de onderscheiden domeinen, gepubliceerd door het CBS;
- micro-onderzoek onder de bevolking van Caribisch Nederland, dat is gehouden door het CBS;
- lokale gegevensbronnen uit enquêtes en registraties van overheidsdiensten;
- informatie beschikbaar bij de Nederlandse toezichthouders van de betrokken voorzieningen;

– rapporten en overheidsdocumenten die betrekking hebben op de gemaakte afspraken en de ontwikkeling van de voorzieningen op de eilanden.

Deze bronnen worden hieronder kort toegelicht.

1.3.1 Nieuwe gegevensbronnen

a Een (herhaling van het) belevingsonderzoek onder de bevolking

Het onderzoeks- en adviesbureau Curconsult heeft op verzoek van de rijksvertegenwoordiger voor de jaren 2011, 2012 en 2013 een belevingsonderzoek uitgevoerd onder de bevolking van Caribisch Nederland (Curconsult 2011, 2012, 2013). Dit onderzoek heeft betrekking op de prioritaire domeinen en de sociaaleconomische situatie. Het oordeel van burgers is gebaseerd op een steekproef onder de eilandbewoners (650 respondenten in 2011, 665 in 2012 en 745 in 2013). Daardoor zijn veranderingen in de tijd en verschillen tussen de eilanden met enige statistische onzekerheid omgeven. Omdat het belevingsaspect een belangrijk onderdeel is van het uit te voeren onderzoek naar de gevolgen voor de bevolking, is het belevingsonderzoek in april 2015 in opdracht van het SCP door Curconsult herhaald onder 750 respondenten. In deze telefonische enquête zijn enkele vragen komen te vervallen (bv. over de douane en de belastingdienst) en enkele nieuwe vragen toegevoegd (over infrastructurele voorzieningen, bestuurlijk functioneren en democratische legitimiteit). Voorts is bij elke prioritaire voorziening een open vraag toegevoegd, waarin de respondent kan aangeven wat volgens hem/haar de twee belangrijkste punten voor verbetering van de betrokken voorziening zijn. Er zijn op verzoek van de DSP-groep ook vragen opgenomen over de democratische legitimiteit. Deze groep voert het onderzoek uit naar de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur in Caribisch Nederland. Bij de steekproeftrekking zijn zowel mobiele als vaste telefoonnummers getrokken. Een verantwoording van deze enquête en de afgenomen vragenlijst zijn in bijlage A bij dit rapport opgenomen.

b Focusgroepsgesprekken met burgers

Het belevingsonderzoek onder de bevolking geeft een globaal beeld van de opvattingen van burgers over het bereikte voorzieningenniveau na de bestuurlijke transitie. Voor meer diepgang in deze antwoorden zijn focusgroepen georganiseerd, waarbij de vragenlijst van het belevingsonderzoek leidend was. Op Bonaire zijn drie groepsgesprekken gehouden (waaronder één speciaal onder ouders van schoolgaande kinderen), op Sint Eustatius en Saba elk twee. De groepsgesprekken zijn in vier fases ingericht. Eerst is gevraagd naar de beleving van de leefsituatie met vragen als: hoe is het om op het eiland te wonen, te werken, als kind op te groeien, hulpbehoevend te zijn, in armoede te leven, als vrouw te leven, bestuurd te worden, enzovoort. Vervolgens is de vraag gesteld wat er wordt gedaan om de verschillende problemen op te lossen, wat goed gaat, wat niet, wat de grootste knelpunten zijn en wat de overheid hieraan doet. Daarna is gevraagd of de situatie op de verschillende terreinen van overheidszorg is verbeterd sinds de transitie, hetzelfde is

gebleven of verslechterd. Ten slotte is gevraagd welke groepen in de bevolking het meest kwetsbaar zijn en hoe zij het maken.

c Onderzoek onder partijen die betrokken zijn bij het functioneren van voorzieningen

Bij het functioneren van voorzieningen op de eilanden van Caribisch Nederland zijn verschillende partijen betrokken. In meest algemene zin gaat het om lokale bestuurders en professionals werkzaam bij de prioritaire voorzieningen. Daarnaast gaat het natuurlijk om de ambtenaren van de lokale overheid en van de rijksdiensten, en de afnemers van de voorzieningen. Om een goede indruk te krijgen van de ervaringen van bestuurders, ambtenaren, professionals en burgers met de situatie op de eilanden na de transitie, zijn vier onderzoekers van het SCP en Ecorys in de periode van 9 tot en met 22 april 2015 op de eilanden geweest; daar spraken zij met diverse personen die betrokken zijn bij de prioritaire voorzieningen. In totaal zijn circa zestig gesprekken gevoerd met 150 personen. Bij de bestuurders ging het om de gezaghebbers, de gedeputeerden en de eilandsraden; bij de ambtenaren om de eilandsecretarissen (als hoofden van het ambtelijk apparaat) en de verschillende diensten van de lokale overheid en de rijksoverheid (liaisons en diensthoofden). Bij de professionals ging het om bestuurders betrokken bij de voorzieningen en personen werkzaam bij de betrokken voorzieningen. Informatie op het gebied van de infrastructuur en economie is verkregen door gesprekken met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, nutsbedrijven, kamer van koophandel, en dergelijke. Bij de gesprekken met bestuurders, ambtelijke diensten en professionals waren doorgaans meer personen betrokken. Zie bijlage B bij dit rapport voor een overzicht van de gevoerde gesprekken.

d Gesprekken met burgers op de eilanden

Gedurende het bezoek van de onderzoekers aan de eilanden zijn zes inloopsessies (twee per eiland) georganiseerd van ongeveer drie uur, waarbij burgers persoonlijk hun verhaal in hun eigen taal konden vertellen aan de onderzoekers. In totaal zijn zeventig gesprekken met bewoners gevoerd.[1]

e Website voor burgers op de eilanden

De evaluatiecommissie heeft op haar website een formulier beschikbaar gesteld, waarin burgers in hun eigen taal met de commissie, en daarmee met de onderzoekers, hun ervaringen met de transitie konden delen. Uiteindelijk zijn 114 unieke formulieren met reacties van burgers ontvangen. Zie bijlage B voor een overzicht.





f Gesprekken met toezichthouders en beleidsambtenaren

Het toezicht op de prioritaire voorzieningen wordt door verschillende instellingen uitgeoefend. Voor Caribisch Nederland heeft de Inspectie voor het onderwijs veel onderzoek uitgevoerd. Ook de Raad voor de Rechtsbescherming heeft betrekkelijk uitvoerig gerapporteerd over de toestand van verschillende onderdelen van de politie en justitie op de eilanden. Er is door de onderzoekers ook afzonderlijk gesproken met vertegenwoordigers van de verschillende inspecties. Eveneens zijn gesprekken gevoerd met de ambtelijke deskundigen op de departementen in Den Haag over het gevoerde beleid en de situatie op de eilanden.

1.3.2 Bestaande gegevensbronnen

a Statistieken op de onderscheiden domeinen van het CBS

Het CBS heeft een nieuwe rubriek op StatLine toegevoegd, met statistische informatie over Caribisch Nederland. Voor informatie over de vijf prioritaire gebieden zijn gegevens beschikbaar in de rubrieken prijzen, leerlingen in het onderwijs, luchtvaart, arbeid (werkend, werkloos, beroep en inkomen), gezondheid (aandoeningen, leefstijl, medische contacten) en veiligheid (overlast, slachtofferschap en onveiligheidsbeleving). De informatie over deze leefgebieden is doorgaans beschikbaar per eiland, per leeftijdsgroep, naar geslacht en opleidingsniveau.

b Micro-onderzoek onder de bevolking van Caribisch Nederland van het CBS

CBS Nederland verzamelt zelf gegevens op individueel niveau in Caribisch Nederland, zogenaamde microdata. Daarmee wordt inzicht verkregen in de leefsituatie van de bevolking en de dienstverlening door de overheid. Een deel van deze gegevens is gepubliceerd, een ander deel op het moment van rapporteren nog niet. De microgegevens betreffen het Arbeidskrachtenonderzoek (AKO), de Omnibusenquête, het Budgetonderzoek en het Prijzenonderzoek. Het Arbeidskrachtenonderzoek is voor het eerst gehouden eind 2010 en daarna ingrijpend gewijzigd in 2012 en 2014. Het onderzoek biedt veel informatie over de sociaaleconomische situatie van burgers. Er is onder meer gevraagd naar gevolgde

opleidingen, betaald werk, uitgeoefend beroep, aard van het dienstverband, gewerkte uren, gezocht werk, gevonden werk en verdiend inkomen. De gegevens kunnen per eiland worden uitgesplitst naar diverse bevolkingskenmerken. De Omnibusenquête is in 2013 uitgevoerd en zal eens in de vier jaar worden herhaald. Er is veel informatie in opgenomen over het gebruik van prioritaire voorzieningen (vooral opleiding, gezondheidszorg en veiligheid), maar aangezien dit onderzoek alleen in 2013 is gehouden, biedt het geen informatie over ontwikkelingen in voorzieningengebruik. Ook deze gegevens kunnen worden uitgesplitst naar diverse bevolkingskenmerken per eiland. Het Budgetonderzoek is een belangrijke informatiebron, omdat de prijsontwikkeling van goederen en diensten, met name voor dagelijkse levensbehoeften, een punt van aandacht is. Het CBS publiceert ten slotte eens per kwartaal de prijsontwikkeling van goederen en diensten die consumenten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aanschaffen.

c Lokale informatie uit registraties

Op beperkte schaal zijn er lokale gegevensbronnen beschikbaar die mogelijk relevant zijn. Deze betreffen onder meer de belasting- en politieregistraties. De belastingdienst in Bonaire beschikt over veel gegevens. In deze rapportage gebruiken wij deze gegevens niet direct, omdat een belangrijk deel ervan wordt geleverd aan het CBS voor de productie van statistieken. Ook het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) verzamelt allerlei gegevens over criminaliteit aldaar. Deze gegevens vinden wel direct hun weg naar dit rapport.

d Informatie beschikbaar bij de Nederlandse toezichthouders en overheden

Op de vijf betrokken voorzieningen wordt toezicht gehouden door inspecties in Europees Nederland. De volgende inspecties houden toezicht:
- onderwijs: Inspectie van het onderwijs;
- volksgezondheid: Inspectie voor de gezondheidszorg;
- veiligheid: Raad voor de rechtshandhaving (justitiële keten) en de Inspectie veiligheid & justitie (rampenbestrijding en crisisbeheersing);
- fysieke infrastructuur: Inspectie leefomgeving en transport (I&T).

De Inspectie sociale zaken en werkgelegenheid (SZW) heeft geen zelfstandige rol op de eilanden; de unit SZW in Caribisch Nederland valt direct onder het gelijknamige ministerie in Den Haag. Deze unit verzorgt zowel de uitvoering als de handhaving van het beleid van het ministerie.

e Rapporten en overheidsdocumenten

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een groot aantal rapporten en overheidsdocumenten beschikbaar gesteld die betrekking hebben op de gemaakte afspraken en alle beleid dat daarna door de verschillende departementen is gevoerd om de afspraken na te komen. Ook documenten van andere instellingen en onderzoeksbureaus met betrekking tot de ontwikkelingen in Caribisch Nederland zijn

beschikbaar gesteld. Daarnaast hebben het SCP en Ecorys nog op eigen initiatief diverse documenten verzameld over de betrokken voorzieningen.

1.4 Bestuurlijke afspraken

Op de miniconferentie over de toekomstige staatkundige inrichting van Caribisch Nederland (10 en 11 oktober 2006 te Den Haag) is in de slotverklaring de afspraak opgenomen dat na de invoering van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen, de Nederlands-Antilliaanse wetgeving geleidelijk zal worden vervangen door de Europees-Nederlandse wetgeving; echter, bij de inrichting van voorzieningen zal rekening worden gehouden met specifieke omstandigheden van de eilanden (legislatieve terughoudendheid). Letterlijk staat in de slotverklaring: 'Bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie zal de Nederlands-Antilliaanse wetgeving die op de drie eilanden van kracht is, van kracht blijven. Geleidelijk zal deze wetgeving worden vervangen door Nederlandse wetgeving. Gezien onder meer de bevolkingsomvang van de drie eilanden, de grote afstand met Nederland en het insulaire karakter zullen echter van de Nederlandse wetgeving afwijkende voorzieningen worden getroffen. Er zal zorgvuldig worden geanalyseerd op welke punten afgeweken zal moeten worden' (afspraak A5).
Het bestaande Nederlands-Antilliaanse stelsel vormt dus de uitgangssituatie, het Europees-Nederlandse stelsel vormt het perspectief, en specifieke omstandigheden bepalen in welke mate dit perspectief realistisch is. Voor het perspectief van een Europees-Nederlands stelsel worden normen opgesteld voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau. Tot het perspectief behoren ook internationale verdragen waaraan landen zich te houden hebben. Voorbeelden van dergelijke verdragen zijn die van de rechten van het kind en de normen voor de burgerluchtvaart.

Onder het motto 'centraal wat moet, decentraal wat kan' is voorts de wens uitgesproken om zo veel mogelijk taken op de eilanden zelf uit te voeren. Letterlijk staat in de slotverklaring: 'Uitgangspunt blijft dat zoveel mogelijk taken op eilandniveau worden uitgevoerd (subsidiariteitsbeginsel) (B7).' Ten slotte is afgesproken om de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur vijf jaar na inwerkingtreding te evalueren. Afgesproken is om quick scans uit te voeren op de terreinen onderwijs, volksgezondheid en sociale zekerheid (B7). Tevens is afgesproken om te onderzoeken hoe in de nieuwe staatkundige situatie structurele ondersteuning kan worden geboden om te komen tot een stelsel dat een houdbaar niveau van voorzieningen mogelijk maakt, onder meer op de terreinen sociale zekerheid, pensioenen en volksgezondheid (B20).

De globale afspraken op de miniconferentie zijn verder uitgewerkt in een vijftal bestuurlijke overleggen in Den Haag, op 31 januari, 18 juni en 20 november 2008, 3 november 2009 en 18 april 2010. Deze hebben geleid tot een aantal concrete afspraken over het te bereiken niveau van vooral de prioritaire voorzieningen op de eilanden. Bij het eerste bestuurlijk overleg is het uitgangspunt vastgelegd dat er voor het te bereiken niveau van de voor-

zieningen op de eilanden na de statuswijziging, normen worden opgesteld voor een voorzieningenniveau zoals dat binnen Europees Nederland aanvaardbaar is; daarbij wordt rekening gehouden met de specifieke omstandigheden van de eilanden. Europees Nederland en de eilandbesturen hebben afgesproken zich gezamenlijk in te zetten om dit voorzieningenniveau stap voor stap te bereiken. Maar wat is een 'binnen Europees Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau' en wat zijn de 'specifieke omstandigheden' waarmee rekening dient te worden gehouden?

De rechtsgrond voor een afwijkend voorzieningenniveau vanwege specifieke omstandigheden kan worden gevonden in het huidige Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, waarin in artikel 1, sub 2, is opgenomen dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk deel uitmaken van het Nederlands staatsbestel, maar dat voor deze eilanden regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen kunnen worden getroffen met het oog op specifieke omstandigheden. Dit betekent dat het eindperspectief niet het Europees-Nederlandse voorzieningenniveau zal zijn. De omstandigheden betreffen niet alleen de situatie op de eilanden zelf, maar ook de positionering te midden van andere, deels Nederlandse eilanden, die wat betreft sociale, culturele en economische omstandigheden een geheel eigen en ander niveau en ontwikkeling kennen die sterk afwijken van de Europese situatie. De rijksoverheid streeft naar een voorzieningenniveau dat passend is in de regio, recht doet aan de integratie van de drie eilanden in het Nederlandse staatsbestel en verantwoord is naar de burgers van Caribisch Nederland (TK 2011/2012).[2] Er is bij de staatskundige transitie, met instemming van de eilanden, niet gekozen voor een voorzieningenniveau dat gelijk is aan dat van Europees Nederland.

Voor het evaluatieonderzoek is het van belang een onderscheid te maken tussen enerzijds veranderingen in de periode 2010-2015 die het gevolg zijn van de staatskundige transitie en anderzijds veranderingen die het gevolg zijn van andere ontwikkelingen binnen en buiten de eilanden. In veel gevallen is geen duidelijke relatie te leggen tussen de situatie op de eilanden en de gemaakte afspraken. Dit komt doordat de afspraken doorgaans zijn gemaakt over de ingezette middelen en niet over de resultaten van het beleid. Zo zijn geen afspraken gemaakt over de te bereiken veiligheid, gezondheid, opleidingsniveau, bestaanszekerheid en mobiliteit van de bevolking, maar wel over in te zetten personeel en materiële voorzieningen. Een probleem is ook dat er niet altijd goede nulmetingen of (goede) cijfers beschikbaar zijn. Deze beperkingen komen aan de orde in de sectorale hoofdstukken.

1.5 Specifieke omstandigheden op de eilanden

De situatie op de eilanden is op vele punten onvergelijkbaar met die in Europees Nederland. Het zijn betrekkelijk kleine gemeenschappen (samen 0,15% van de Europees-Nederlandse bevolking) op betrekkelijk kleine eilanden (samen 1,0% van de oppervlakte van Europees Nederland) met een bevolkingsdichtheid die tien keer kleiner is dan in

Europees Nederland. Saba (1800 inwoners in 2014) en Sint Eustatius (4000 inwoners) zijn zeer klein en circa 900 kilometer verwijderd van het grotere Bonaire (18.400 inwoners). De geringe omvang van deze eilanden en de gemeenschappen die er wonen, heeft grote gevolgen voor de inrichting en werking van de verschillende voorzieningen. Deze specifieke omstandigheden worden hier globaal besproken; zij worden verder uitgewerkt in de hoofdstukken die gaan over de prioritaire voorzieningen.

Het eerste wat opvalt is dat het eilanden zijn die het karakter hebben van 'minilanden'. Dat maakt de vergelijking met bijvoorbeeld Europees-Nederlandse gemeenten lastig en daarmee onwenselijk. De eilanden hebben behoefte aan een infrastructuur om personen en goederen aan en af te voeren (zeehavens, vliegvelden) en voorzieningen om de bewoners te voorzien van vitale diensten als drinkwater, energie en internet. Omdat het hier kleine markten betreft, is het moeilijk voor bedrijven om concurrerend en efficiënt te opereren (TK (2014/2015a). Kleine markten worden gekarakteriseerd door monopolievorming en hoge vaste lasten. Deze lasten moeten door een beperkt aantal afnemers worden opgebracht, wat leidt tot hoge tarieven per aansluiting van bijvoorbeeld drinkwater, elektriciteit en internet.

Bij de invoering van een zorgverzekeringswet voor Caribisch Nederland is gekozen voor een uniforme volksverzekering zonder eigen risico of eigen bijdragen. De eilanden zijn te klein om een marktstructuur op te zetten naar Europees-Nederlands model, waarbij zorgaanbieders en zorgverzekeraars met elkaar concurreren. Voorts is er geen maximumpremiegrens gehanteerd, omdat veel eilandbewoners meerdere banen hebben, waardoor het hanteren van een uniforme premiegrens uitvoeringstechnisch lastig is. Ook bij de zorg zelf speelt de schaal van de eilandelijke bevolking een grote rol, vooral in de tweedelijnszorg (specialistische zorg en ziekenhuiszorg), waar gebruik van zorg veelal elders dient plaats te vinden.

De schaal van de eilanden is ook te klein voor een stelsel van uitgebreid middelbaar beroepsonderwijs of hoger onderwijs. Zelfs het voortgezet onderwijs kampt met schaalproblemen, vooral op de Bovenwindse eilanden, waardoor slechts een beperkt aantal curricula kan worden aangeboden. Doordat hoger onderwijs veelal elders wordt gevolgd, op de omliggende eilanden, in Europees Nederland, de Verenigde Staten of Canada, spelen er problemen met de instructietaal in het funderend onderwijs op de eilanden. Doordat studenten naar elders vertrekken om onderwijs te volgen, vindt er ook een braindrain plaats, daar afgestudeerden elders betere kansen op de arbeidsmarkt hebben.

Ook bij sociale veiligheid levert de schaal van de eilanden beperkingen op. Zo zijn opsporingsactiviteiten en detentie (op de Bovenwinden) en specialistisch recherchewerk (op Bonaire) slechts in beperkte mate mogelijk. Daardoor kan op de Bovenwinden alleen basispolitiezorg worden geleverd en moet voor complexe zaken capaciteit van elders komen.

Bij de sociale zekerheid speelt het welvaartsniveau van de omliggende eilanden een belangrijke rol. Een substantiële verhoging van het wettelijk minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen kan volgens het ministerie van szw een aanzuigende werking hebben op de eilanden.

1.6 Een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau

De mate waarin de specifieke omstandigheden moeten leiden tot een binnen Europees Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau is in verschillende bestuurlijke afspraken nader uitgewerkt. Doel van deze bestuurlijke afspraken is om normen op te stellen voor een binnen Europees Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op de eilanden, met name voor de prioritaire voorzieningen. Daarbij is uitdrukkelijk rekening gehouden met de eerdergenoemde specifieke omstandigheden. Ook het Statuut is hier duidelijk over. Bovendien zullen de specifieke omstandigheden niet voor alle voorzieningen en voor elk beleidsterrein gelijk zijn. Daarom worden per beleidsveld afzonderlijke afspraken gemaakt en, daar waar nodig, afzonderlijke verbetertrajecten ingezet.

Om de gemaakte afspraken in het licht te plaatsen van het binnen Europees Nederland aanvaardbare voorzieningenniveau, geven we hier kort aan welke doelstellingen op de onderscheiden beleidsvelden worden nagestreefd in Europees Nederland. De Nederlandse grondwet biedt een eerste aanknopingspunt voor een aanvaardbaar voorzieningenniveau (artikelen 19-23). Daarin is opgenomen dat de bestaanszekerheid van de bevolking en de spreiding van de welvaart voorwerp van overheidszorg zijn. De bevordering van voldoende werk- en woongelegenheid is daar onderdeel van. Ook de bevordering van de volksgezondheid, de zorg voor het onderwijs en het scheppen van voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing zijn grondwettelijke overheidstaken. Wanneer burgers niet in hun bestaan kunnen voorzien, hebben zij van overheidswege een bij wet te regelen recht op bijstand.

De grondwettelijke taken betreffende de overheidsvoorzieningen worden in verschillende beleidsnota's uitgewerkt en geactualiseerd. Hier zullen kort de beleidsdoelstellingen worden besproken die de Europees-Nederlandse overheid op de onderscheiden gebieden voor ogen had rond de bestuurlijke transitie. Het betreft uitsluitend doelstellingen die betrekking hebben op de leefsituatie van burgers. Daarbij is gebruikgemaakt van de rapportage van deze doelstellingen in *De sociale staat van Nederland 2011* (scp 2011).
Het inkomensbeleid is gericht op een evenwichtige en activerende inkomensontwikkeling, en het socialezekerheidsbeleid is gericht op de bescherming tegen arbeidsrisico's als ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Beide doelen staan in het teken een activerend beleid, gericht op het bevorderen van de arbeidsparticipatie van betrokkenen om de bestaanszekerheid veilig te stellen (scp 2011: 125). Daarom mogen, om betaald werk te stimuleren, de inkomens van uitkeringsontvangers met een relatie tot de arbeidsmarkt iets

achterblijven op die van de werkenden; een stijging van de algemene inkomensongelijkheid is echter ongewenst.
Bij het onderwijs is het accent de laatste jaren meer komen te liggen op hogere leerambities en beter presteren, onder het motto 'de basis op orde, de lat omhoog'. Daarbij gaat het om hogere prestaties van leerlingen, meer aandacht voor basisvaardigheden, vermindering van achterstanden en het ontwikkelen van toptalent (SCP 2011: 102).
Bij veiligheid gaat het om een samenleving waarin burgers veilig zijn en zich veilig voelen. De laatste jaren wordt dit vooral nagestreefd door daadkrachtig en gezaghebbend optreden van politie en justitie. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar beperking van de jeugdcriminaliteit en geweldsmisdrijven en het realiseren van een sluitend justitieel vangnet van dadergerichte preventie en repressie (SCP 2011: 260).
Bij gezondheidszorg is de overheid verantwoordelijk voor de kwaliteit, veiligheid en toegankelijkheid van de zorg die mensen nodig hebben. Het accent ligt de laatste jaren op zorg zo dicht mogelijk bij huis, meer en betere zorg voor je geld en meer ruimte voor burger en zorgondernemer (SCP 2011: 160). Dat laatste betekent ook dat niet alle zorg meer wordt vergoed (pakketverkleining) en er een hogere eigen bijdrage van burgers wordt verwacht (hoger eigen risico).

Welke uitgangspunten zijn door de departementen gekozen om tot een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau te komen?

Bij de sociale zekerheid is sterke legislatieve terughoudendheid betracht. Het Europees-Nederlandse stelsel is niet als uitgangspunt genomen, omdat invoering van dit stelsel een aanzuigende werking zou hebben op de eilanden en de concurrentiepositie van de eilanden ernstig zou verzwakken (TK 2011/2012). De rijksoverheid heeft daarom bij de staatkundige transitie het binnen Europees Nederland aanvaardbare socialezekerheidsniveau gelijkgesteld aan het stelsel zoals dat van kracht was in Caribisch Nederland bij de inwerkingtreding van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen op 10 oktober 2010 (SZW 2014). Verdere verbeteringen van het wettelijk minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen dienen volgens de minister van SZW plaats te vinden binnen de randvoorwaarden van 'economische draagkracht, evenwichtige sociale verhoudingen en budgettaire ruimte.'

Bij de ontwikkeling van veiligheidsvoorzieningen in Caribisch Nederland is er bij de handhaving van de veiligheid een grote rol voor de internationale veiligheidsnormen en de uitvoering van justitiële rijkswetten. De internationale normen hebben bijvoorbeeld betrekking op het gevangeniswezen en de bescherming van de burgerluchtvaart. Het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) zet verder in op gefaseerde verbetermaatregelen en gaat, net als bij sociale zaken het geval is, uit van de bestaande Antilliaanse wetgeving.

Bij de formulering van het te bereiken voorzieningenniveau op het gebied van het (funderend) onderwijs is het Europees-Nederlandse voorzieningenniveau als uitgangspunt gekozen en zijn specifieke omstandigheden maar beperkt in aanmerking genomen. Het streven is erop gericht om de kwaliteit van de scholen in Caribisch Nederland in 2016 op een

Europees-Nederlands aanvaardbaar niveau te brengen. Het onderwijs dient op alle scholen op de eilanden in 2016 voldoende basiskwaliteit te hebben.

Ook bij de gezondheidszorg is het Europees-Nederlandse niveau als uitgangspunt gekozen. Het streven is erop gericht om het niveau op de eilanden geleidelijk te laten toegroeien naar dat in het Europese deel van Nederland. Om dit niveau te bereiken moet de zorg in Caribisch Nederland fundamenteel en structureel worden verbeterd. Dit stelsel van zorg moet voor alle inwoners van de eilanden in gelijke mate toegankelijk zijn. Hiertoe is een universele inkomensafhankelijke zorgverzekering ingevoerd.

In 2010 werden op alle beleidsvelden grote achterstanden vastgesteld (Algemene Rekenkamer 2012). De inspanningen van de verschillende departementen voor de prioritaire voorzieningen om de achterstanden te verminderen, komen tot uitdrukking in de financiële middelen die hiervoor zijn vrijgemaakt (tabel 1.1). In 2014 liepen de door het rijk gefinancierde uitgaven op tot ruim 248 miljoen euro. De verhouding tussen de uitgaven in 2010 en 2014 wordt nauwelijks beïnvloed door de wisselkoers van de dollar. Wel is er sprake van inflatie, die in de periode 2010-2014 op basis van de consumentenprijsindex voor Europees Nederland uitkomt op 10% en voor Caribisch Nederland op 14%.[3] Ruim 44% van deze middelen werd in 2014 gedekt door belastingen en premies geheven in Caribisch Nederland en bijna 56% door de rijksoverheid (BZK 2015a). Naast deze rijksuitgaven zijn er ook lokale uitgaven van de eilandelijke besturen, die worden gefinancierd uit de vrije uitkering, specifieke uitkeringen, eigen inkomsten en taakgebonden inkomsten (eigen bijdragen van gebruikers). De totale overheidsuitgaven voor 2014 komen daarmee uit op 316 miljoen euro, waarvan 40% door de eilandbewoners zelf wordt opgebracht en 60% door Europees Nederland (Nauta 2015).[4] De totale overheidsuitgaven per inwoner komen in 2014 uit op een bedrag van 13.020 euro. Voor Europees Nederland komen we op vergelijkbare wijze uit op een uitgavenbedrag van 18.210 euro per inwoner in 2014.[5]

De Nederlandse rijksoverheid heeft voor 2014 nominaal een factor 3,1 meer middelen beschikbaar gesteld dan voor 2010 (2,8 incl. prijsinflatie). De uitgaven voor gezondheidszorg (factor 6,3) en infrastructuur en economie (factor 5,5) zijn het sterkst gestegen. Het ministerie van SZW heeft nauwelijks extra middelen beschikbaar gesteld en komt, gecorrigeerd voor inflatie, uit op een stijging van 10% in vier jaar tijd. Hierin zijn niet de financiële middelen opgenomen die het ministerie van SZW aan de integrale projecten bijdraagt. Deze kwamen in de periode 2013-2014 uit op circa 3,0 miljoen euro (TK 2014/2015b). Deze verschillen in ingezette middelen weerspiegelen deels verschillen in uitgangssituaties op de verschillende beleidsterreinen en deels verschillen in departementale uitgangspunten om tot een binnen Europees Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau te komen.[6]

Tabel 1.1
Rijksuitgaven voor Caribisch Nederland, 2010 en 2014 (x 1000 euro)

beleidsveld	2010[a]	2014	index 2014 (2010 = 100)
sociale zaken	19.200	23.190	121
veiligheid	20.200	34.800	172
onderwijs	15.700	43.180	275
gezondheidszorg	15.300	96.480	631
infrastructuur en economie	5.800	31.760	548
overige voorzieningen	4.300	19.030	443
totaal[b]	80.500	248.440	309
CPI Europees Nederland			110
CPI Caribisch Nederland			114
koers $/€ (DNB, jaargemiddelde)	1,326	1,328	100
ontwikkeling bevolking	20.882	24.279	116

a De bedragen voor 2010 zijn de bedragen die vanuit Financiën zijn overgeboekt naar de verschillende departementale begrotingen en zijn gebaseerd op uitgaven vóór de transitie.
b Excl. de vrije uitkering (38,7 miljoen euro).

Bron: 2010: BZK (2010); 2014: BZK (2015a)

1.7 Een beknopte karakterisering van de eilanden

Hoewel de eilanden deel uitmaken van één staatsrechtelijke constructie, verschillen ze onderling sterk. De verschillen hebben met name betrekking op de geografische ligging, de oppervlakte en het reliëf van de eilanden, de bevolkingsomvang, de taal die wordt gesproken, de religies die worden aangehangen, de economische bedrijvigheid en de heersende cultuur. Vooral dat laatste is moeilijk te duiden. Met cultuur bedoelen we het geheel van opvattingen die richting geven aan het dagelijks leven. Hierbij kunnen wij denken aan het arbeidsethos (werken), de seksuele moraal (relatievorming), opvoedingsmoraal (gezinsleven) en ethische waarden (leven en dood). De betekenis van deze culturele waarden voor het leven op de eilanden wordt in dit rapport niet onderzocht. Wel komen zij aan de orde bij de gesprekken die op de eilanden zijn gevoerd. De culturele verschillen hebben te maken met de geschiedenis van de eilanden. Sint Eustatius is door zijn ligging vanaf de zeventiende eeuw aantrekkelijk geweest als overslagstation voor vervoer van goederen naar de omringende eilanden en het Amerikaanse vasteland. Het nabijgelegen Saba had door zijn bergachtige statuur deze aantrekkelijkheid niet en is geleidelijk aan bevolkt door mensen die vooral afkomstig waren uit Schotland, Ierland en de Nederlandse provincie Zeeland. Beide Bovenwindse eilanden worden voornamelijk omgeven door Engelssprekende eilanden; ook op de eilanden zelf wordt overwegend Engels gesproken. Bonaire is in het begin van de zeventiende eeuw samen met Curaçao en Aruba door Nederland van de Spanjaarden overgenomen (‘veroverd’), omdat de Spanjaarden er weinig vruchten van

dachten te kunnen plukken. Volgens Kloosterboer (2013) zouden erfenissen uit het verleden nog steeds doorwerken in het dagelijks leven op de eilanden. Genoemd worden de gevoeligheid van eilandbewoners ten opzichte van de vroegere overheersers, het lage zelfbeeld van de bewoners en de promiscue houding van mannen in de procreatie en hun terughoudende rol in het gezinsleven. Deze culturele aspecten hebben volgens de Unesco vooral gevolgen voor het opgroeien en het opvoeden van kinderen en datgene wat van generatie op generatie wordt doorgegeven.

In Caribisch Nederland wonen momenteel circa 25.000 mensen, wat overeenkomt met circa 0,15% van de Europees-Nederlandse bevolking (tabel 1.2). Echter, met een groei van bijna 4% per jaar stijgt het aantal bewoners snel, tien keer zo snel als de Europees-Nederlandse bevolking. Met name Bonaire expandeert snel, vooral de laatste jaren (4,4% per jaar); Sint Eustatius (2,9%) en vooral Saba (0,9%) kennen een veel gematigder groei. De bevolkingsgroei in Bonaire hangt grotendeels samen met een sterk afgenomen emigratie (van 7% in 2010 naar 4% in 2013) en een iets toegenomen immigratie (van 8% naar 9%). Opmerkelijk is dat de groei van de eilandbevolking in de vijf jaar voorafgaande aan de bestuurlijke transitie ook al groot is geweest, met name op Bonaire (8,3% per jaar), maar ook op St, Eustatius (6,8%) en Saba (4,7%). In de periode 2000-2005 was de bevolkingsontwikkeling veel minder spectaculair en kende Bonaire zelfs een lichte bevolkingsafname.

In Europees Nederland is de bevolkingsontwikkeling met gemiddeld 0,4% per jaar veel stabieler en gematigder. Aandacht verdient nog het feit dat Saba een betrekkelijk grote populatie van circa 420 medische studenten kent die van elders komen (voornamelijk de VS).[7] Deze zijn overwegend 20-25 jaar en vormen ruim 20% van de totale populatie.

Tabel 1.2

De bevolking van Caribisch Nederland, 2000-2014 (per 1 januari; in absolute aantallen en procenten)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba	Caribisch Nederland	Europees Nederland
bevolking					
2000	11.561	2.250	1.367	15.178	15.863.950
2005	10.415	2.584	1.414	14.413	16.305.526
2010	15.518	3.583	1.781	20.882	16.574.989
2011	15.823	3.689	1.833	21.345	16.655.799
2012	16.541	3.791	1.971	22.303	16.730.348
2013	17.408	3.897	1.991	23.296	16.779.575
2014	18.413	4.020	1.846	24.279	16.829.289
jong 0-19 jaar (%)					
2010	25,3	25,5	21,2	25,0	23,7
2011	25,0	24,6	20,3	24,5	23,5
2012	24,5	23,6	17,3	23,7	23,3
2013	23,7	22,4	17,1	22,9	23,1
2014	23,5	21,5	18,5	22,8	22,9
oud ≥ 65 jaar (%)					
2010	9,6	8,3	10,1	9,4	15,3
2011	9,8	8,6	10,4	9,7	15,6
2012	10,2	9,1	10,1	10,0	16,2
2013	10,5	9,2	10,1	10,3	16,8
2014	10,6	9,7	11,2	10,5	17,4
huishoudens in 2014[a]					
aantal	7.865	1.995	1.015	10.875	7.840.170
personen per huishouden	2,3	2,0	1,9	2,2	2,1
type huishouden	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
alleenstaanden (%)	40,8	52,0	51,1	43,8	35,8
eenoudergezinnen (%)	12,4	11,7	9,6	12,0	6,8
tweepartnergezinnen (%)	43,6	31,7	35,7	40,7	53,7
overige typen huishoudens (%)	3,2	4,6	3,6	3,5	3,7
inwonende niet-gezinsleden (%)[b]	28,8	25,4	11,7	26,6	3,2
migratie (%)					
op het eiland geboren en getogen[c]	53	44	48	50	.
niet daar geboren maar woont > 10 jaar	35	36	31	35	.
woont < 10 jaar op het eiland	12	20	21	15	.

Tabel 1.2
(Vervolg)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba	Caribisch Nederland	Europees Nederland
gemiddelde levensverwachting (jaren)					
bij geboorte	.	.	.	80,2	81,1
bij bereiken 65-jarige leeftijd	.	.	.	19,8	20,0
bij bereiken 80-jarige leeftijd	.	.	.	8,3	9,3

a Incl. huishoudens in instellingen.
b Dit zijn personen die niet tot het gezin zelf behoren (ouders en kinderen), zoals grootouders.
c Incl. degenen die tijdelijk elders hebben verbleven.

Bron: CBS; migratie: Curconsult (2015)

Caribisch Nederland heeft verhoudingsgewijs evenveel jongeren als Europees Nederland, maar wel iets minder ouderen. Echter, net als Europees Nederland vergrijst ook Caribisch Nederland, zij het in een iets minder hoog tempo. Daarbij verschilt het tempo ook per eiland. De jaarlijkse ontgroening is het hoogst in Sint Eustatius (4% per jaar), gevolgd door Saba (3%) en Bonaire (2%). De vergrijzing vormt nagenoeg het spiegelbeeld van de ontgroening. In Europees Nederland is het aandeel jongeren vergelijkbaar met dat in Caribisch Nederland, maar is de vergrijzing aanzienlijk verder voortgeschreden. Het tempo van de vergrijzing verschilt weer weinig: 2,8% per jaar in Caribisch Nederland en 3,3% in Europees Nederland.

De gegevens over de migratieachtergrond van de bewoners zijn afkomstig van het Belevingsonderzoek (Curconsult 2015) en zijn dus met onzekerheid omgeven. Wel is duidelijk dat ongeveer de helft van de bevolking op de eilanden geboren en getogen is.
Op Bonaire is dit aandeel iets groter en op Sint Eustatius iets lager. Het aantal bewoners dat korter dan tien jaar op de eilanden woont, loopt op van 12% bij Bonaire tot rond 20% bij de Bovenwindse eilanden.
De gemiddelde levensverwachting verschilt weinig tussen Caribisch en Europees Nederland. Bij de geboorte kunnen Europese Nederlanders 0,9 levensjaren meer verwachten dan Caribische Nederlanders, en op 80-jarige leeftijd 1,0 jaar extra. Dat laatste is bij een totale resterende levensverwachting van 8,3 jaar bij het bereiken van de 80-jarige leeftijd in Caribisch Nederland in verhouding tot 9,3 jaar in Europees Nederland de moeite van het vermelden waard.

Tabel 1.3

Kernkarakteristieken van de bevolking van Caribisch en Europees Nederland, 2011-2013

	jaar	Bonaire	Sint Eustatius	Saba	Caribisch Nederland	Europees Nederland
voertaal (% bevolking)						
Papiaments	2013	64	2	2	48	.
Nederlands	2013	15	6	1	13	.
Engels	2013	5	85	93	26	.
Spaans	2013	15	7	3	13	.
religie (% bevolking)						
katholiek	2013	68	24	42	58	26
adventist/methodist	2013	1	38	6	8	.
overige religie	2013	19	21	35	21	26
geen religie	2103	12	17	17	13	47
onderwijs en werk (%)						
bevolking 15+ hoogopgeleid (%)	2012	15,3	15,7	33,9	17,1	27,5[a]
beroepsbevolking hoogopgeleid (%)	2012	18,5	16,8	26,6	18,9	32,1
werkzame beroepsbevolking (% 15-64)[a]	2012	66	68	61	66	67
werkloze beroepsbevolking (% 15-64)[a]	2012	6	3	4	5	6
heeft meerdere werkkringen (%)	2012	4	5	5	4	.
inkomen huishouden en economie ($)[b]						
besteedbaar inkomen laagste 25%	2011	5.500	5.000	4.600	5.400	16.400
besteedbaar inkomen hoogste 25%	2011	64.800	78.300	62.200	66.200	82.100
gemiddeld besteedbaar inkomen	2011	27.800	33.200	27.400	28.400	43.800

Tabel 1.3
(Vervolg)

	jaar	Bonaire	Sint Eustatius	Saba	Caribisch Nederland	Europees Nederland
bnp per inwoner	2012	21.900	26.300	21.400	22.600	50.300
handelsbalans per inwoner	2013	-9.030	-9.020	-8.350	-8.970	3.470
veiligheid (% bevolking)						
geregistreerde criminaliteit	2014	8	4	5	7	6
slachtoffer van een misdrijf	2013	17	15	19	17	20
voelt zich wel eens onveilig	2013	24	4	13	20	37
infrastructuur (% bevolking)						
beschikt over een auto	2013	80	75	61	77	71
heeft toegang tot internet	2013	75	68	83	75	97
gezondheid (% bevolking)						
voelt zich gezond	2013	72	81	82	74	80
rokers	2013	16	11	21	16	23
overmatig alcoholgebruik	2013	19	25	19	20	8
ernstig overgewicht BMI > 30	2013	26	30	32	27	10

a 15-75 jaar.
b Internationale definitie (werkzaam is 1 uur of meer per week).
c Koers: € 1 = $.1,15.

Bron: CBS (StatLine); Korps Politie Caribisch Nederland

Het gemiddelde aantal personen per huishouden verschilt niet veel tussen Caribisch en Europees Nederland, maar wel de samenstelling van de huishoudens. In Caribisch Nederland treffen we naar verhouding meer alleenstaanden en vooral meer eenoudergezinnen aan. Bijna 40% van de kinderen in Caribisch Nederland groeit op in een eenoudergezin (tegen 8% in Europees Nederland), ongeveer een op de tien kinderen wordt door een tiener ter wereld gebracht (een op de honderd in Europees Nederland) en de gemiddelde leeftijd van de moeder bij de geboorte van het eerste kind bedraagt ruim 25 jaar (ruim 29 jaar in Europees Nederland) (Loozen en Harmsen 2015). Tienermoederschap en het opgroeien in een eenoudergezin komt op Sint Eustatius meer voor dan op de andere eilanden. Opmerkelijk is ten slotte het grote aantal niet-gezinsleden in Caribisch Nederlandse huishoudens, met name op Bonaire (in 29% van de huishoudens) en Sint Eustatius (in 25% van de huishoudens). In Europees Nederland komt dit verschijnsel, waarbij bijvoorbeeld opa's en oma's inwonen, duidelijk minder voor.

Taal en religie verschillen sterk per eiland (tabel 1.3). Op Bonaire is de voertaal overwegend Papiaments en belijden de meeste mensen het katholieke geloof. Op Sint Eustatius en Saba wordt voornamelijk Engels gesproken; op Sint Eustatius treffen we relatief grote groepen adventisten en methodisten aan en op Saba treffen we verschillende christelijke religies aan, maar overheerst het katholieke geloof. In vergelijking met Europees Nederland rekenen in Caribisch Nederland wel veel meer mensen zich tot een religieuze groep.

De (beroeps)bevolking van de eilanden is minder hoog opgeleid dan die in Europees Nederland. Het aandeel hoogopgeleiden op Bonaire (15,3%) en Sint Eustatius (15,7%) komt aanzienlijk lager uit dan dat in Europees Nederland (27,5%). Het hoge aandeel hoger opgeleide personen op Saba (33,9%) is toe te schrijven aan het grote aantal studenten op de School of Medicine.
De cijfers over de beroepsbevolking van Caribisch Nederland komen overeen met die van Europees Nederland. De werkloosheidscijfers zijn voor Sint Eustatius en Saba wel iets gunstiger dan voor Bonaire, maar het gaat hier om kleine aantallen en verschillen. Bij deze cijfers moet wel in het oog worden gehouden dat mensen soms meer banen of bijbanen hebben of anderszins in hun levensonderhoud voorzien om rond te kunnen komen. Op de eilanden heeft 4% à 6% van de werkenden meerdere betrekkingen. Dit geldt zowel voor mannen als voor vrouwen (alleen op Sint Eustatius betreft het 7% van de vrouwen). Vanwege de vaak geringe inkomsten en de hoge kosten van het levensonderhoud is niet-werken vaak geen optie; een sociale uitkering uit onderstand is een onaantrekkelijk alternatief.

Het gemiddelde besteedbaar inkomen van een huishouden op Caribisch Nederland kwam in 2011 uit op 28.400 Amerikaanse dollar. Rekening houdend met verschillen in koopkracht is dit circa 65% van het inkomen van een gemiddeld huishouden in Europees Nederland (berekend op basis van de ppp voor Bonaire).[8] De inkomensverdeling op de eilanden is niet

alleen ongelijker dan in Europees Nederland (verhouding inkomen hoogste 25% / laagste 25% = 12 in Caribisch Nederland en 5 in Europees Nederland), maar ook moeten de laagste inkomens het met aanzienlijk minder doen. Het gemiddelde besteedbaar inkomen van een huishouden in de laagste 25%-groep in Caribisch Nederland bedraagt 33% van dat in Europees Nederland; bij de hoogste 25%-groep betreft dit 81%.

De economische prestaties van de eilanden, afgemeten aan de binnenlandse productie (bbp), ligt, gecorrigeerd voor verschillen in koopkracht, globaal op 45% van het niveau in Europees Nederland.[9] De eilanden voeren voornamelijk goederen en diensten in en exporteren weinig. De handelsbalans voor de eilanden is dan ook sterk negatief, zeker in vergelijking met het bbp.

De geregistreerde criminaliteit ligt in Caribisch Nederland als geheel op een niveau vergelijkbaar met dat in Europees Nederland. Op Bonaire is dit niveau hoger dan in Europees Nederland en op Saba en Sint Eustatius lager. Ook het aantal mensen dat zegt het afgelopen jaar slachtoffer van een misdrijf te zijn geweest, bevindt zich in Caribisch Nederland op een vergelijkbaar niveau als in Europees Nederland, maar mensen voelen zich in Europees Nederland wel vaker onveilig.

Het autobezit ligt in Caribisch Nederland op een iets hoger niveau dan in Europees Nederland, maar Saba vormt hierop een uitzondering. Daarentegen is de toegang tot internet duidelijk lager dan in Europees Nederland, waar nagenoeg elk huishouden over internet beschikt. Bijna alle inwoners zijn aangesloten op het elektriciteitsnet (98%) en het overgrote deel (96%) beschikt over een mobiele telefoon. Daarbij is er weinig verschil tussen de eilanden. Op Bonaire beschikt 95% van de huishoudens over een aansluiting op het drinkwaternet, dat wordt gevoed door zeewater dat met behulp van elektriciteit is ontzilt. Op Saba en Sint Eustatius wordt drinkwater door tankwagens aan huis bezorgd en op Sint Eustatius is vanaf 2013 ook een drinkwaternet operationeel.

De gezondheidstoestand verschilt op een aantal punten tussen Europees en Caribisch Nederland. Met name overgewicht en overmatig alcoholgebruik zijn in Caribisch Nederland aanzienlijk hoger dan in Europees Nederland. De ongezonde leefstijl in Caribisch Nederland vinden we alleen terug in de ervaren gezondheid van de inwoners van Bonaire. Circa 74% van de Bonairianen voelt zich gezond tegenover circa 80% van de Europese Nederlanders. De inwoners van Saba en Sint Eustatius onderscheiden zich in ervaren gezondheid niet van Europees Nederland.

1.8 Opzet van de rapportage

De rapportage is opgezet langs de lijnen van de prioritaire voorzieningen. Daarbij zullen de onderzoeksvragen per voorziening worden behandeld. Centraal hierbij staan de afspraken die zijn gemaakt, de normen die hieruit voortvloeien, de specifieke omstandigheden die

tot een afwijkend voorzieningenniveau leiden en de mate waarin de gemaakte afspraken zijn nagekomen. De analyse van gemaakte en gerealiseerde afspraken wordt per voorziening uitgevoerd. Elk hoofdstuk begint met een korte karakterisering van de situatie waarin de bevolking zich op het betreffende beleidsgebied bevindt en het gebruik van de betrokken voorzieningen op basis van bestaande statistieken. Daarbij zal niet alleen aandacht worden besteed aan kwantitatieve, maar ook aan kwalitatieve aspecten van de voorziening. Vervolgens wordt een kernachtige beschrijving gegeven van het huidige stelsel en de situatie zoals die was voor de transitie op 10 oktober 2010.
De rapportage over de prioritaire voorzieningen wordt in hoofdstuk 2 voorafgegaan door een schets van de economische ontwikkeling. Deze vormt de context waarbinnen de voorzieningen zich ontwikkelen.
Hoofdstuk 8 schetst een beeld van de beleving van de bevolking van vijf jaar Caribisch Nederland. Tot slot bevat hoofdstuk 9 thematisch gerangschikt de gesprekken die de onderzoekers op de eilanden hebben gevoerd met bestuurders, ambtenaren van de lokale en de Nederlandse overheid, professionals werkzaam op de prioritaire terreinen, en burgers.

Noten

1 Bij deze gesprekken waren soms meer personen betrokken. Gesprekken per eiland: 15 op Saba, 20 op Sint Eustatius en 35 op Bonaire.
2 Brief van de minister BZK aan de Tweede Kamer van 8 november 2011.
3 Consumentenprijsindex per eiland gewogen met de bevolking op 1 januari 2013.
4 Belastingen en premies op de eilanden geïnd door het rijk: 110,4 miljoen euro; eigen belastinginkomsten, taakgebonden inkomsten en overige inkomsten van de eilanden: 24,4 miljoen dollar (18,4 miljoen euro).
5 De totale overheidsuitgaven voor Europees Nederland kwamen in 2014 uit op 306,5 miljard euro (incl. gezondheidszorg en uitgaven van lokale overheden). De eilanden in Caribisch Nederland nemen circa 23% van de totale overheidsuitgaven voor hun rekening, de gemeenten in Europees Nederland 18% en het rijk 49%; de resterende 33% komt voor rekening van andere publiekrechtelijke lichamen (schoolbesturen, provincies, regionale lichamen) (SCP 2014).
6 Voor een deel zijn de verschillen in groeicijfers toe te schrijven aan een niet realistische inschatting van de overheidsuitgaven in de uitgangssituatie (het zgn. Havermanskader). Zie hiervoor onder meer ministerie van Financiën (2007).
7 Opgave door Tara Every van de School of Medicine: ingeschreven studenten voorjaar 2014: 450, zomer 2014: 419, herfst 2014: 396.
8 Ppp staat voor *purchasing power parity* (koopkrachtverhouding).
9 Hierbij wordt gebruikgemaakt van een koopkrachtpariteit. Dit is een omrekenfactor voor valuta die de effecten van prijsverschillen tussen vergelijkbare goederen en diensten elimineert. Daardoor is het mogelijk om volumevergelijkingen van componenten van het bbp te maken.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2012). *Rijksoverheid en Caribisch Nederland: naleving van afspraken*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

BZK (2010). Uitgaven ten behoeve van de BES. Kamerbrief d.d. 29 maart 2010, kenmerk 2010-0000222720. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2015). *Verdeling van inkomsten en uitgaven Caribisch Nederland*. Kamerbrief d.d. 8 juni 2015, kenmerk 2015-0000198408. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Curconsult (2011). *Samen verder bouwen: belevingsonderzoek Caribisch Nederland*. Curaçao, oktober 2011.

Curconsult (2012). *Samen verder bouwen: eenmeting belevingsonderzoek Caribisch Nederland*. Curaçao, oktober 2012.

Curconsult (2013). *Samen verder bouwen: tweemeting belevingsonderzoek Caribisch Nederland*. Curaçao, december 2013.

Curconsult (2015). *Belevingsonderzoek voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Curaçao, oktober 2015.

Financiën (2007). *Eindrapportage begrotingsdoorlichting BES eilanden*. Den Haag: ministerie van Financiën.

IdeeVersa (2015). *Onderzoek onderhoud BES-fonds 2015*. Rotterdam: IdeeVersa.

Kloosterboer, K. (2013). *Kind op Bonaire, Sint Eustatius en Saba: kinderrechten in Caribisch Nederland*. Voorburg: Unicef.

Loozen, S. en C. Harmsen (2015). Moeders in Caribisch Nederland. In: *Demos*, jg. 31, nr. 4.

Nauta, Oberon (2015). Werking nieuwe bestuurlijke structuur Caribisch Nederland. DSP-groep, Amsterdam.

Raad van State (2014). (zonder titel). No.W04. 13.031 9/I/V0/B; Den Haag, 4 februari 2014.

SCP (2011). *De sociale staat van Nederland 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2014). *Maten voor gemeenten 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SZW (2014). *Kamervragen van de vaste commissie voor koninkrijksrelaties*. Brief van 24 april 2014, kenmerk 2014-0000051017. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

TK (2009/2010). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 31954, nr. 27.

TK (2011/2012). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 3300, IV, nr. 37.

TK (2014/2015a). *Regels met betrekking tot de productie en de distributie van elektriciteit en drinkwater op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet elektriciteit en drinkwater BES)*. Den Haag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 34089, nr. 3.

TK (2014/2015b). *Aanbieding van een actueel overzicht van projecten op het terrein van armoede in Caribisch Nederland.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 24515, nr. 296.

2 Economie

Michel Briene en Maaike Zwart

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de economische ontwikkelingen op de drie eilanden vanaf 10 oktober 2010. Oogmerk is om de gevolgen van de transitie voor de bevolking in een bredere context te plaatsen. Vervolgens bezien wij, voor zover dat nu al mogelijk is, wat de invloed is van de bestuurlijke hervorming en wat de bijdrage is van belangrijke externe factoren, waaronder het effect van schommelende olieprijzen op de wereldmarkt en de stijging van de wereldvoedselprijzen. Daarna worden enkele belangrijke interne factoren nader uitgediept: de doorgevoerde wijzigingen in het fiscale stelsel, de ontwikkeling van de prijzen en de daarmee verband houdende effecten op de koopkracht, en de effecten van de bestuurlijke hervorming op het ondernemerschap. In de slotbeschouwing zetten wij de belangrijkste conclusies op een rij.

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op onderzoeksvraag 1:

Hoe heeft de economische situatie op de eilanden zich ontwikkeld sinds 10 oktober 2010? Welke factoren (bv. met de fiscale wetgeving samenhangende factoren) zijn van betekenis (geweest) voor de economische ontwikkeling?

Voor de fiscale wetgeving gaat het daarbij in het bijzonder om de effecten op de koopkracht, op de consumptie (waaronder de eerste levensbehoeften) en op het investeringsklimaat.

2.2 Economisch profiel

Eilanden zijn kleine gemeenschappen

Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn eilanden met een (zeer) beperkte omvang qua oppervlakte en bevolking. Dit stelt grenzen aan het lokale (economisch) draagvlak en het aanwezige bestedingspotentieel. Om de lokale context en de ontwikkelingen vanaf 10 oktober 2010 goed te kunnen duiden, moet hiermee rekening worden gehouden. Voor een eiland speelt daarbij in algemene zin mee dat veel van de benodigde goederen en diensten van elders moeten worden aangevoerd. De beperkte omvang van de bevolking heeft ook invloed op het lokale economische draagvlak. Bij het aanbieden van bepaalde commerciële (maar ook niet-commerciële) voorzieningen, is er immers sprake van een drempelwaarde. Als er te weinig gebruikers zijn, wordt de drempelwaarde niet gehaald en is het (financieel) niet aantrekkelijk om de betreffende voorziening aan te bieden. Daarnaast speelt ook het aspect van schaalgrootte. Bij een toename van het aantal gebruikers van een voorziening

dalen doorgaans de gemiddelde kosten per aangeboden eenheid. Producten en diensten kunnen hierdoor goedkoper worden aangeboden naarmate de marktomvang toeneemt. Omgekeerd nemen de gemiddelde kosten per eenheid toe bij een afnemende marktomvang, waardoor een product of dienst (zonder overheidsingrijpen) juist duurder wordt.

Kerncijfers per eiland

In tabel 2.1 is per eiland een aantal kerncijfers opgenomen. In bevolkingsaantallen is Bonaire in 2014 circa tien keer zo groot als Saba en is Sint Eustatius ruim twee keer zo groot als Saba. In oppervlakte komen de verhoudingen uit op 22,2 (Bonaire) en 1,6 (Sint Eustatius) ten opzichte van Saba. Naar verhouding is de bevolkingsdichtheid dus het hoogst op Sint Eustatius (191 inwoners per km^2) en het laagst op Bonaire (64 inwoners per $km^{2)}$. Saba zit daartussenin (142 inwoners per km)^2. Deze verschillen werken ook door in de omvang van het bruto regionaal product (brp), dat voor Bonaire het hoogste is. Het eilandkarakter en de relatief kleine omvang van de eilanden wordt eveneens zichtbaar in de handelsbalans: veel van de benodigde goederen en diensten op de eilanden wordt ingevoerd van elders. Daarentegen is de waarde van de export op alle drie de eilanden beperkt of zelfs te verwaarlozen. Wat betreft arbeidsmarkt is de arbeidsparticipatie op Bonaire het hoogste. Dit eiland kent echter ook het hoogste werkloosheidspercentage.

Sectorstructuur

Gegevens over de arbeidsmarktsituatie op de drie eilanden worden door het CBS verzameld middels de Labour force survey (LFS). Tot 2010 werd de LFS uitgevoerd door CBS Nederlandse Antillen, daarna elke twee jaar door CBS Nederland. Op Bonaire werd dit onderzoek voor het eerst uitgevoerd in 2010, in 2012 volgden Sint Eustatius en Saba. De meest recente data voor de arbeidsmarkt voor Sint Eustatius en Saba verzameld voor 2010 hadden betrekking op 2001 en waren gebaseerd op de bevolkingstelling die eens in de tien jaar werd uitgevoerd.

De uitkomsten van LFS'12 laten zien dat op alle drie de eilanden de overheid (incl. onderwijs en zorg) een belangrijke werkgever is. Op Saba is het aandeel van deze categorie zelfs 43%. Dit relatief hoge aandeel wordt mede veroorzaakt doordat veel (semi)publieke taken op de eilanden officieel onder de overheid vallen. Daarnaast zijn er op alle drie de eilanden ook relatief veel personen werkzaam in het segment handel, vervoer en horeca, waartoe ook de toeristische activiteiten in belangrijke mate kunnen worden gerekend. Uitschieter met 37% is Sint Eustatius, wat te maken heeft met de aanwezigheid van NuStar, een internationaal opererend bedrijf dat actief is in de op- en overslag van olie. Daarnaast is op Bonaire, Sint Eustatius en Saba ook de bouwnijverheid nog relatief omvangrijk. Het segment landbouw, bosbouw en visserij is daarentegen op alle drie de eilanden gering van omvang. Dat is opmerkelijk, omdat de grond er vruchtbaar is en groente en fruit tegen hoge kosten worden geïmporteerd.

Tabel 2.1
Kerncijfers bevolking, inkomen en handelsbalans, Caribisch Nederland, 2012 en 2014

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
bevolking (1 jan 2014)	18.413	4.020	1.846
oppervlakte (in km^2)	288	21	13
inkomen			
bruto regionaal product (2012)[a] (x mln USD)	372	101	42
brp per inwoner (2012)[a] (in USD)	21.900	26.300	21.400
handelsbalans			
invoerwaarde (2014) (x miljoen USD)	164	35	19
uitvoerwaarde (2014) (x miljoen USD)	14	1	160.000
arbeidsmarkt (2012)[b]			
totaal bevolking 15 tot 65 jaar	11.795	2.762	1.510
beroepsbevolking	**9.120**	**2.040**	**1.016**
werkzame beroepsbevolking	8.559	1.940	971
werkloze beroepsbevolking	561	99	45
niet-beroepsbevolking	2.675	722	494[c]
bruto-arbeidsparticipatie (%)	77,3	73,8	67,3
netto-arbeidsparticipatie (%)	72,6	70,3	64,3
werkloosheidspercentage	6,2	4,9	4,4

a Door het CBS zijn in juni 2015 de herziene en definitieve cijfers gepubliceerd over de omvang van de economie in 2012 (zie ook: http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/macro-economie/publicaties/artikelen/archief/2015/omvang-economie-op-saba-en-sint-eustatius-voor-2012-definitief-bepaald-2012.htm).

b Volgens de nationale definitie (werkzaam: 12 uur per week of meer; werkloos: binnen twee weken beschikbaar voor de arbeidsmarkt).

c Niet inbegrepen zijn de circa 400-450 studenten (het aantal verschilt per semester) van de Saba School of Medicine in 2014.

Bron: CBS (2014 en 2015)

Tabel 2.2
Werkende bevolking naar economische activiteit, Caribisch Nederland, 2012 (in procenten en absolute aantallen)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
landbouw, bosbouw en visserij	1	1	2
industrie (excl. bouwnijverheid en energie)	6	4	4
bouwnijverheid	16	11	11
handel, vervoer en horeca	31	37	20
informatie en communicatie	3	2	3
financiële dienstverlening	2	1	2
verhuur en handel in onroerend goed	2	0	0
zakelijke diensten	7	4	6
overheid, onderwijs en zorg	26	31	43
cultuur, recreatie en overige diensten	5	5	8
economische activiteit onbekend	2	3	2
totaal %	100	100	100
totaal (aantal werkzame personen)	8559	1940	971

Bron: CBS, Labour Force Survey Caribbean Netherlands 2012, opgenomen in CBS (2014)

2.3 Economische ontwikkelingen vanaf 2010

Door het ontbreken van systematische gegevens is het lastig om een overallbeeld te schetsen van de ontwikkeling van de eilandeconomieën vanaf de transitie. Wel is het mogelijk om, op basis van een nadere analyse van een aantal belangrijke (stuwende) activiteiten, de richting van de ingezette ontwikkelingen te duiden. Dergelijke stuwende sectoren opereren op een hoger schaalniveau dan het eiland en trekken inkomsten, mensen en bedrijven naar het eiland. Tegenover stuwende sectoren staan verzorgende sectoren, die vooral mensen en bedrijven bedienen in een regio. Per eiland volgt nu een overzicht van de belangrijkste stuwende activiteiten.

2.3.1 Bonaire

Belangrijke stuwende sectoren voor de economie van Bonaire zijn de zoutwinning, het toerisme, de daarmee verband houdende cruisevaart en de olieopslag en -overslag.

Zoutindustrie

De zoutindustrie op Bonaire is al meer dan 350 jaar een belangrijke bron van inkomsten. Sinds 1997 is de zoutwinning in handen van Cargill, een Amerikaanse beursgenoteerde multinational gevestigd in Minnetonka (een voorstad van Minneapolis). Het bedrijf is opgericht in 1965 en is nu een van de grootste particuliere bedrijven in de Verenigde Staten in termen van omzet.[1] De werkgelegenheid bij de vestiging op Bonaire bedraagt bijna 50 fte; het gaat veelal om werknemers met een technische achtergrond. Vanwege het

specialistische karakter is Cargill voor de invulling van vacatures ook aangewezen op de instroom van buiten het eiland. Door een proces van verdergaande automatisering is de werkgelegenheid bij het bedrijf door de jaren heen gedaald.

Olieoverslag en -opslag

De Bonaire Petroleum Corporation (Bopec) is een op Bonaire gevestigd olieopslag en -overslagbedrijf. Eigenaar van het bedrijf is het Venezolaanse bedrijf PDVSA. Het bedrijf functioneert voornamelijk als opslagplaats voor olie uit Venezuela en uit raffinaderijen op Curaçao en Aruba. Bopec is sinds 1976 gevestigd in het noorden van Bonaire. Ten gevolge van de bestuurlijke hervorming heeft het bedrijf sinds 10 oktober 2010 te maken met veranderende (milieu)wetgeving. Door de aard van de werkzaamheden is naleving van de nieuwe wetten voor het bedrijf ingrijpend en ingewikkeld.

Bonaire Holding Maatschappij N.V.

Bonaire heeft midden jaren negentig ervoor gekozen om haar overheidsvennootschappen te organiseren in een holdingstructuur, waarbij de aandelen van een aantal werkmaatschappijen van de overheid werden ondergebracht bij de Bonaire Holding Maatschappij (BHM). Het openbaar lichaam van Bonaire is eigenaar van de BHM. Onderdeel van de BHM zijn onder andere Telbo (communicatie), Selibon (afvalverwerking) en BOG (overheidsgebouwen). Het is de taak van de BHM om de voorwaarden te scheppen, met name op gebied van de fysieke infrastructuur, om de duurzame ontwikkeling van het eiland te faciliteren. De staatkundige veranderingen hebben bij de BHM voor veranderingen gezorgd. Zo is vaak andere, Nederlandse regelgeving geïntroduceerd voor de sectoren waarin de BHM actief is. Daarnaast is sinds 2009 de Code Corporate Governance Bonaire vastgesteld, waarin de regels van *good governance* op Bonaire zijn vastgelegd. Met behulp van deze code zijn inmiddels verschillende besluiten genomen. Ten slotte is de BHM sinds 2012 niet meer verantwoordelijk voor het beleid van Bonaire International Airport en van WEB N.V.

Toerisme

Het toerisme is de belangrijkste drijver van de economie op Bonaire. In 2014 heeft het CBS cijfers gepubliceerd over de betekenis van het toerisme voor de economie van Bonaire. Deze cijfers zijn voor 2012, 2013 en deels voor 2014 bekend. Hieruit volgt het beeld dat de toeristische sector op Bonaire sterk is gegroeid sinds 2010. In 2012 was de directe bijdrage van het inkomend toerisme aan het bruto regionaal product (brp) van Bonaire ongeveer 16,4%.

De meeste mensen bezoeken Bonaire per boot: in Bonaire komen veel grote en kleine cruiseschepen. De toeristen die Bonaire vanaf deze schepen bezoeken, blijven meestal kort op het eiland. Het gemiddelde aantal passagiers per cruise bedraagt circa 1500. De cruisescheepvaart is sterk seizoengebonden: in de zomermaanden komen bijna geen cruiseschepen naar Bonaire. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat vooral Amerikanen in de winter op vakantie willen en er in de late zomermaanden en herfst orkanen voorkomen.

Het aantal toeristen dat per vliegtuig Bonaire aandoet, is zeer sterk gegroeid sinds 2010. Kwamen er ten tijde van de stelselwijziging jaarlijks zo'n 70.000 toeristen per vliegtuig naar Bonaire, in 2013 was dit aantal bijna verdubbeld. Voor zover bekend laten de cijfers van 2014 een vergelijkbaar patroon zien als de cijfers van 2013.

In 2013 telde Bonaire bijna 340 toeristische accommodaties, waarvan 40% villa's, 32% appartementen, 14% hotels en resorts en 14 % vakantiewoningen. De totale beddencapaciteit lag rond de 5500 bedden (CBS 2014).[2] De ontwikkeling van het aanbod van toeristische accommodaties is niet bekend.

2.3.2 Sint Eustatius

De belangrijkste private werkgever op het eiland is NuStar (zie hieronder). Daarnaast zorgt ook het toerisme voor een toestroom van inkomsten van elders. In het verleden was de op het eiland gevestigde School of Medicine eveneens een belangrijke economische pijler, maar deze voorziening is in 2013 gesloten, omdat deze niet langer geaccrediteerd is volgens de Nederlandse wetgeving.

NuStar

NuStar Energy is de belangrijkste private werkgever op Sint Eustatius. Het Amerikaanse bedrijf heeft 140 personen in dienst, exclusief contractors. Het is een internationaal opererend bedrijf dat in Sint Eustatius olieopslagfaciliteiten heeft. NuStar heeft enkele jaren geleden aangegeven graag te willen uitbreiden, wat tot veel onrust heeft geleid op het eiland.[3] Mede vanwege veranderingen in het economische klimaat zijn deze uitbreidingen vooralsnog in de ijskast gezet. Verschillende ministeries staan in contact met NuStar. Er is afgesproken om eenmaal per jaar in gesprek te gaan over zaken die het bedrijf mogelijk zouden kunnen raken (BZK 2014b).

Toerisme

Sinds 2010 is er een zeer licht dalende trend te zien van het aantal toeristen dat Sint Eustatius aandoet. Het aantal toeristen dat per boot aankomt stijgt licht, maar aangezien er veel meer toeristen per vliegtuig op Sint Eustatius komen, heeft de dalende trend van het aantal toeristen per vliegtuig meer invloed. Het CBS geeft aan dat in 2012 2000 toeristen Sint Eustatius via het water bezochten. In 2013 groeide dit aantal licht tot 2100 toeristen. De voorlopige cijfers over 2014 laten eenzelfde beeld zien. In 2013 deden 530 schepen Sint Eustatius aan; dit waren kleinere schepen, omdat Sint Eustatius niet bereikbaar is voor cruiseschepen. Er is een licht dalende trend te zien in het aantal toeristen dat Sint Eustatius per vliegtuig aandoet. In 2012 kwamen er gemiddeld 1000 toeristen per maand per vliegtuig naar het eiland; in totaal in het gehele jaar 13.000. In 2013 waren er, met een totaal van 11.000, minder toeristen. Het CBS noemt hiervoor meerdere mogelijke oorzaken, waaronder de sterk gestegen ticketprijzen in 2013[4] en het beëindigen van bepaalde werkzaamheden van het olieoverslagbedrijf, die tijdelijk van aard waren.[5] Ook zakelijke toeristen wor-

den namelijk in de cijfers meegeteld. De voorlopige cijfers van 2014 geven eenzelfde beeld als de cijfers van 2013.
Bij deze cijfers moet wel aangegeven worden dat reizigers van de eilanden Sint Maarten, Aruba en Curaçao als toeristen zijn geteld. De meeste vliegtuigen die Sint Eustatius aandoen, komen uit Sint Maarten. De grootste aantallen toeristen die Sint Eustatius aandoen, komen uit Nederland (incl. Aruba, Curaçao en Sint Maarten) en de Verenigde Staten.

2.3.3 Saba

Belangrijke stuwende sectoren voor de economie van Saba zijn het toerisme en de School of Medicine.

School of Medicine

Sinds 1993 wordt er lesgegeven op de Saba University School of Medicine, een universiteit die gespecialiseerd is in geneeskunde. De universiteit telt enkele honderden studenten. Sinds de staatkundige verandering is de universiteit goedgekeurd door de Nederlandse overheid, in tegenstelling tot de School of Medicine in Sint Eustatius. De School of Medicine op Saba is van groot belang voor de lokale economie vanwege de verhuur van appartementen en andere accommodaties en de consumptieve bestedingen van studenten en werknemers op het eiland.

Toerisme

Sinds 2012 is er een gelijkmatig beeld te zien van het aantal toeristen dat per vliegtuig Saba aandoet. In 2012 waren dit er 10.500, in 2013 10.300 en voor 2014 wordt eenzelfde aantal verwacht (CBS 2014 en 2015). De meeste toeristen die Saba bezoeken, komen uit Nederland (incl. de eilanden Sint Maarten, Aruba en Curaçao) en de Verenigde Staten. Sinds 2012 komen er steeds minder toeristen uit Nederland en steeds meer mensen uit de Verenigde Staten. Saba is eveneens per ferry te bereiken en er zijn ankerplaatsen voor (motor)-jachten. Er varen geen cruiseschepen naar Saba. Het CBS kan echter niet vaststellen hoeveel toeristen Saba aandoen per boot en hoe lang zij op het eiland verblijven.

2.4 Invloed hervorming op de economische positie en ontwikkeling

De nieuwe staatsrechtelijke positie van de drie eilanden heeft op verschillende wijzen invloed op de economische positie en ontwikkeling van de economieën op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In deze paragraaf benoemen wij de belangrijkste beïnvloedende factoren. In paragraaf 2.6 worden de verschillende factoren vervolgens nader uitgewerkt en geanalyseerd.

Gevolgen aanpassing landsgrenzen

Het Koninkrijk der Nederlanden bestond voor 10 oktober 2010 uit de landen Nederland, Nederlandse Antillen en Aruba. Na de wijziging van het staatsbestel zijn Curaçao en Sint Maarten elk verdergegaan als een nieuw autonoom land (vergelijkbaar met de status

van Aruba) en hebben de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius een status als bijzondere gemeente gekregen. Ten gevolge van deze wijzigingen zijn andere handelsrelaties ontstaan tussen de verschillende eilanden. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn (met name) in hun in- en export afhankelijk van de doorvoerhavens van Curaçao en Sint Maarten. Omdat de havens van Caribisch Nederland geen haveninstallaties hebben voor het lossen van grote containerscheper, worden op Curaçao en Sint Maarten de goederen op kleinere schepen geladen om ze zo te vervoeren naar de drie eilanden van Caribisch Nederland. Meestal is Curaçao de laatste halte voordat importgoederen uit Nederland en de Verenigde Staten Bonaire bereiken. Ook goederen die Bonaire verlaten, gaan vaak via Curaçao, naar onder meer Nederland en de andere Antillen. Voor goederen die naar en van Saba en Sint Eustatius worden vervoerd, geldt ditzelfde principe met betrekking tot Sint Maarten. Daarnaast is ook van invloed dat door de bestuurlijke hervorming het gemeenschappelijk energiebedrijf voor Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba is opgesplitst, waardoor de subsidie van Sint Maarten op de kosten van energie voor St. Eustatius en Saba is komen te vervallen.

De effecten van het ontstaan van nieuwe landsgrenzen uiten zich onder andere in de cumulatie van (dubbele) heffingen en aangescherpte eisen aan onder andere (lucht)havenfaciliteiten, als gevolg van de internationale wet- en regelgeving.

Belastingherziening

Op 1 januari 2011 is in Caribisch Nederland een nieuw fiscaal stelsel in werking getreden. Het nieuwe stelsel vervangt het Nederlands-Antilliaanse fiscale stelsel dat tot dan toe gold. Het nieuwe fiscale stelsel wijkt sterk af van het stelsel dat in Europees Nederland gebruikt wordt.

De noodzaak en reden om het belastingstelsel te herzien lag in het feit dat het fiscale beleid en de uitvoering ervan een landstaak is. Met de hervorming vanaf 10 oktober 2010 is deze taak derhalve bij de rijksoverheid in Nederland komen te liggen. De reden om op dat moment ook een belastinghervorming door te voeren lag onder andere in het feit dat het oude stelsel niet optimaal functioneerde. Er was sprake van het schuiven met verantwoordelijkheden tussen de betrokken overheden, waardoor de hoogte van de belastinginkomsten en het moment van beschikbaar komen onzeker waren en lastig te voorspellen. Dat leidde in de praktijk tot veel problemen, doordat de belastinginkomsten rechtstreeks gekoppeld waren aan de overheidsuitgaven.

Bij de belastingherziening is een aantal belangrijke uitgangspunten gehanteerd.

- Wat betreft uitvoering diende het nieuwe belastingstelsel eenvoudig van opzet te zijn.
- Een belangrijke voorwaarde was ook dat de uitvoering efficiënt moest zijn. De eilandgebieden zijn klein en een te ingewikkelde opzet zou leiden tot relatief hoge inningskosten.

– De hoogte van de belastingdruk zou (rekening houdend met de inflatie) in het jaar van invoering (2011) ‘ongeveer gelijk [...] moeten zijn aan de opbrengst die het oude Nederlands Antilliaanse belastingstelsel (in 2010) op de Caribisch Nederlandse eilanden genereerde’ (TK 2011/2012).
– Een van de uitgangspunten voor het nieuwe stelsel was dat er een andere verdeling van de belastingdruk kon komen ten opzichte van het oude stelsel. In dat kader is gekozen voor een verhoging van de indirecte belastingen en een verlaging van de directe belastingen (vooral de loon- en inkomensbelastingen). Caribisch Nederland liep daarmee voor op de recente plannen om in Nederland eveneens een dergelijke verschuiving aan te brengen, met als doel de economie een impuls te geven en de werkgelegenheid te bevorderen.

Het feit dat het stelsel eenvoudiger werd ingericht, met een grotere nadruk op de indirecte belastingen, had mede ten doel om het ondernemersklimaat op de eilanden te stimuleren en zodoende de lokale eilandeconomieën te versterken. Over de hoogte van de sociale zekerheidspremies en door werkgevers af te dragen werknemerspremies zijn bij de gesprekken over de belastingherziening geen nadere afspraken gemaakt.

Verantwoordelijk voor de uitvoering van het nieuwe fiscale stelsel is de Belastingdienst/Caribisch Nederland (B/CN). Deze organisatie is na de transitie onderdeel geworden van de Belastingdienst Nederland en is als onderdeel van de belastinghervorming gestroomlijnd. Naast het nieuwe stelsel van rijksbelastingen is er met ingang van 1 januari 2011 ook vastgelegd welke lokale belastingen mogen worden geheven door de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (zie § 2.6.1).

Naleving en handhaving

Vóór 10 oktober 2010 werden de naleving en handhaving van wetten georganiseerd binnen de Nederlandse Antillen. De staatkundige verandering heeft ertoe geleid dat hierin verandering is gekomen; er zijn nieuwe instanties gekomen die, naast de openbare lichamen, in Caribisch Nederland zorgen voor de naleving en handhaving van wetten.

Het algemene beeld is dat sinds de stelselwijziging de uitvoering van de fiscale wetgeving door de belastingdienst en douane effectiever is geworden. Ook is de naleving door belastingplichtigen toegenomen. Dit is een direct gevolg van het feit dat de belastingen thans meer bij de bron worden geheven en er dus minder ontgaansmogelijkheden bestaan.
Zo wordt de algemene bestedingsbelasting (abb) nu geheven op het moment van de invoer van goederen en niet – zoals de naam suggereert – op het moment van verkoop aan eindgebruikers op het eiland. In de eerste periode na de transitie zijn op Bonaire achterstallige belastingen van de Nederlands Antilliaanse periode geïnd van burgers en bedrijven, maar heeft er ook teruggave van te veel betaalde of ingehouden belastingen plaatsgevonden.

Dankzij de verbeterde naleving en handhaving zijn de belastingopbrengsten gestegen. In de kabinetsreactie op het koopkrachtonderzoek wordt expliciet de kanttekening gemaakt dat 'de betere naleving van het nieuwe fiscale stelsel in beginsel los staat van de opbrengst die het nieuwe belastingstelsel zou moeten genereren'(TK 2011/2012). Er is daarbij de toezegging gedaan dat de meeropbrengst van belastingen zal worden teruggesluisd via lastenverlichtende maatregelen. In paragraaf 2.6.1 gaan we hierop nog uitvoeriger in.

Naast de belastingdienst zijn er ook andere nieuwe toezichthouders in Caribisch Nederland: de Inspectie leefomgeving en transport, het Agentschap Telecom (AT) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Het is niet eenduidig vast te stellen wat het effect is van deze nieuwe autoriteiten.

Overgang van de gulden naar de dollar

Als officiële munteenheid voor de voormalige Nederlandse Antillen gold de Antilliaanse gulden (Naf). Met ingang van 1 januari 2011 zijn Bonaire, Saba en Sint Eustatius overgestapt op de Amerikaanse dollar als officiële munteenheid. Belangrijke overwegingen hierbij waren dat een groot deel van de handel plaatsvindt met landen die de dollar hebben als betalingsmiddel of een aan de dollar gekoppelde munteenheid gebruiken. Ook komt het merendeel van de toeristen uit het dollargebied. Daarnaast was de Nederlands-Antilliaanse gulden sinds 1971 met een vaste wisselkoers (NAf 1,790 = $ 1,00) aan de dollar gekoppeld. Tot slot hebben de Verenigde Staten geen bezwaar tegen het gebruik van de dollar als wettig betaalmiddel door andere landen.[6]

De overgang naar de dollar zou in theorie een prijsverlagend effect moeten hebben. Immers, waar op de eilanden de dollar al officieel aan de Naf gekoppeld was, zijn bij de officiële overgang naar de dollar de wisselkosten vervallen. In theorie zou dit een prijsverlagend effect moeten hebben. Echter, in de praktijk is dit niet gebeurd en heeft de dollarisatie juist gezorgd voor een prijsverhogend effect. De volgende factoren spelen hierbij onder andere een rol.

– *Valutatransactiekosten*. Het is de vraag of de besparing op valutatransactiekosten (zo'n 1,67%) door de importeurs wordt doorberekend in de prijzen. Bovendien, zo geeft Ecorys in 2012 aan, is het mogelijk dat deze verlaging door banken teniet wordt gedaan door een verhoging van administratiekosten.
– *Mogelijke afrondingseffecten*. Met de invoering van de dollar zijn er mogelijk afrondingseffecten geweest, met een afronding naar boven. Ecorys geeft in 2012 aan:

> *Iets dat vroeger 2 gulden kostte zou nu $1,12 kosten. Voor het gemak wordt dit bedrag afgerond naar bijvoorbeeld $1,15. Dit effect is op Bonaire beperkt gebleven omdat winkels een jaar lang dubbele prijzen moesten voeren.[7] Op zowel Saba als Sint Eustatius kon men voor 2011 zowel met Antilliaanse guldens als dollars terecht, waarbij men de vaste wisselkoers hanteerde. Zoals ook aangegeven is in de paragraaf over Bonaire heeft de invoering van de dollar met name een opwaarts afrondingseffect gehad als gevolg van psychologische prijszetting, wat mede samenhing met de grote onzekerheid over*

de stelselwijziging eind 2010. Dit speelt voor de horeca en (in mindere mate) voor de voedingsmiddelen en (alcoholhoudende en alcoholvrije) dranken.

Om ongerechtvaardigde prijsverhogingen te voorkomen heeft de Consumentenbond een dollarmonitor ontwikkeld. Medewerkers van de bond op de eilanden zijn geïnstrueerd in de toepassing van deze controlemethode. Daarmee is op Bonaire aangetoond dat er wel degelijk ongerechtvaardigde prijsverhogingen hebben plaatsgevonden sinds 2010.[8]

Bevolkingsgroei en ontwikkeling economie

De bevolkingsomvang heeft grote invloed op de omvang en ontwikkeling van de economie. Omgekeerd heeft de economie ook invloed op de bevolkingsomvang. Er is derhalve sprake van een wisselwerking. Tegelijkertijd worden deze twee ontwikkelingen ook beïnvloed door de bestuurlijke veranderingen van 10 oktober 2010. Vanwege die bestuurlijke veranderingen is bijvoorbeeld het aantal (rijks)ambtenaren op Bonaire sterk toegenomen, waarmee ook de omvang van de totale bevolking en van de eilandeconomie is gegroeid. Die groei heeft op haar beurt invloed op de hoogte van de belastinginkomsten en de overheidsuitgaven: als de bevolking en de economie groeien, zullen ook de belastinginkomsten en de overheidsuitgaven stijgen.

2.5 Veranderingen in de externe omgeving

Naast factoren die rechtstreeks verband houden met en in gang zijn gezet door de transitie, is er ook sprake van allerlei externe ontwikkelingen, die eveneens invloed hebben op de (afzonderlijke) eilandeconomieën, maar waarop het beleid niet of nauwelijks invloed kan uitoefenen. Voorbeelden hiervan zijn de relatie tussen de economische (wereld)conjunctuur en het toerisme (vooral op Bonaire, maar ook op Sint Eustatius en Saba zijn inkomsten uit toerisme van groot belang voor de lokale economie) en veranderingen in het monetaire stelsel. Alle drie de eilanden staan onder sterke invloed van de dollar en zijn daar ook deels mee verweven.

Sterke schommelingen in olieprijzen beïnvloeden koopkracht en consumptie

De prijs die voor olie betaald moet worden, heeft grote invloed op de economie van een land of regio. Een toename van de olieprijs zorgt voor hogere prijzen voor brandstof en energie, en heeft daarmee rechtstreeks gevolgen voor de koopkracht (deze daalt bij hogere olieprijzen) en de particuliere consumptie (deze daalt eveneens). Omgekeerd leidt een lagere olieprijs tot een stijging van de koopkracht en daarmee van de particuliere consumptie. Het effect van schommelingen in de olieprijs op de wereldmarkt wordt voor Caribisch Nederland versterkt door het feit dat vrijwel alle goederen en diensten worden geïmporteerd. Als de olieprijs stijgt, zullen ook de transportkosten stijgen en zal de opwekking van energie duurder worden. Ook het inkomende toerisme, voor alle drie de eilanden een belangrijke bron van inkomsten, wordt getroffen, daar veranderingen in olieprijzen sterk doorwerken in de prijs van bijvoorbeeld vliegtickets.

Als we kijken naar de feitelijke ontwikkeling van de olieprijs, zien we dat er vanaf 2010 sprake is van sterke prijsschommelingen op de wereldmarkt (tabel 2.3). Van 2010 tot 2012 is de olieprijs sterk gestegen, waarna hij in 2013 een beetje afnam en vanaf 2013 sterk daalde. Dit is gunstig voor de prijzen van brandstoffen en energie en daarmee voor de koopkracht en de hoogte van de particuliere consumptie, alsmede de omvang van het inkomende toerisme.

Tabel 2.3
Ontwikkeling olieprijzen, 2009-2015 (Yearly basket price olie; in Amerikaanse dollars)

	olieprijs
2009	61,1
2010	77,5
2011	107,5
2012	109,5
2013	105,9
2014	96,3
2015	49,7

Bron: OPEC (2015)

Tabel 2.4
FAO-prijsindex voedsel, nominaal en reëel, 2008-2015 (2002-2004 = 100)

jaar	prijsindex (nominaal)	prijsindex (reëel)
2008	201,4	155,7
2009	160,3	132,8
2010	188,0	150,7
2011	229,9	169,1
2012	213,3	158,8
2013	209,8	158,5
2014	201,8	152,0
2015	180,3	135,5

Bron: FAO (2015)

Fluctuaties in voedselprijzen op de wereldmarkt

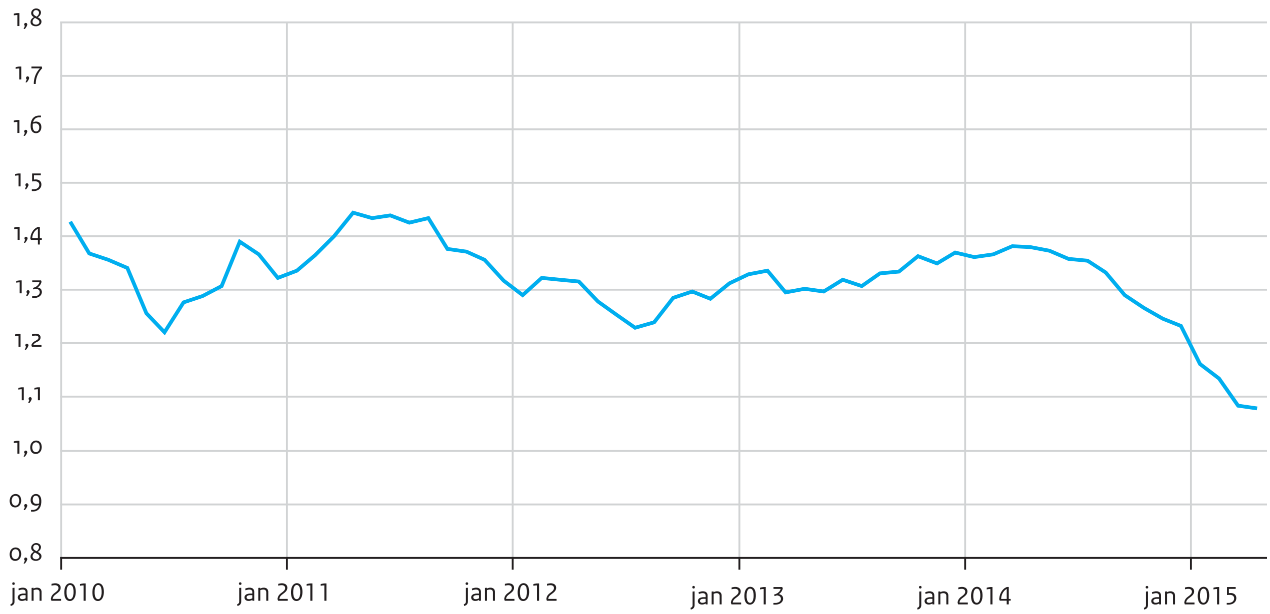
De eigen voedselproductie op de eilanden is beperkt. Dit betekent dat relatief veel producten moeten worden geïmporteerd van elders. Vanuit dit perspectief is het relevant dat de voedselprijzen, conform de olieprijs, wereldwijd van 2010 tot 2012 behoorlijk zijn gestegen (tabel 2.4). In 2013 bleven de prijzen nagenoeg gelijk aan het niveau van 2012. In 2014, en zeker in 2015, zijn de prijzen echter zeer snel gedaald, tot iets boven het niveau van de voedselprijzen in 2009. Dit is gunstig voor de importprijzen en daarmee ook voor de koopkracht van de consumenten.

Wisselkoersen

Voor alle drie de eilanden is het toerisme vanuit Nederland sterk bepalend voor de omvang van de toeristenstromen. Veranderingen in de wisselkoersen tussen de dollar en de euro zorgen daarbij voor behoorlijke schommelingen. Met name sinds de tweede helft van 2014 is de dollar ongunstig komen te staan ten opzichte van de euro. De dollar is relatief duur geworden voor bezoekers uit bijvoorbeeld de eurolanden, waardoor de eilanden voor hen minder aantrekkelijk zijn geworden (figuur 2.1).

Figuur 2.1

Wisselkoers van de dollar ten opzichte van de euro, 2010-2015 (maandgemiddelden)



Bron: DNB (2015)

Doorwerking van externe invloeden op prijsniveau in Caribisch Nederland

In verschillende studies wordt erop gewezen dat juist door de stijging van de brandstof- en energieprijzen in de eerste jaren na 10 oktober 2010, sprake is geweest van een stijging van het prijsniveau op de eilanden. Ook de stijging van de voedselprijzen is hierbij van invloed geweest. Omgekeerd zien we recentelijk weer een daling van de prijzen en is er zelfs sprake van deflatie. Belangrijkste motor hierachter zijn de brandstof- en energieprijzen, die recentelijk sterk zijn gedaald.

De economische crisis

Het toerisme naar de eilanden wordt ook beïnvloed door de economische crisis die de wereld in 2008 via de Verenigde Staten heeft bereikt. De toeristen op de eilanden van Caribisch Nederland zijn voor een belangrijk deel afkomstig uit de Verenigde Staten en Nederland. De Verenigde Staten zijn echter al snel uit de crisis gekomen. Eind 2009 trok daar de economie weer aan en in 2010 werd een groei van 2,5% van het bnp gerealiseerd; deze groei heeft zich de jaren daarna gecontinueerd, zij het op een iets lager niveau van

ruim 2% per jaar. In Europa daarentegen, en ook in Nederland, was de economische crisis hardnekkiger. In 2009 kende Nederland ook een krimp van het bnp, maar Nederland heeft zich pas recentelijk hersteld; in de periode 2010-2014 kwam de gemiddelde groei van het bnp uit op 0,3% per jaar.

2.6 Nadere uitwerking per thema

In deze paragraaf worden enkele eerder benoemde en belangrijke interne factoren uitgediept. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:
- de wijzigingen die sinds 10 oktober 2010 zijn doorgevoerd in het fiscale stelsel;
- de gevolgen daarvan voor de economische ontwikkeling van de eilanden, de prijsontwikkeling en de daarmee verband houdende effecten op de koopkracht;
- de effecten op het ondernemerschap.

2.6.1 Fiscaliteit

Gemaakte afspraken

Het nieuwe fiscale stelsel voor Caribisch Nederland wordt geregeld volgens diverse wetten, te weten de Belastingwet BES, de Douane- en accijnswet BES en de Invoeringswet fiscaal stelsel BES (incl. de Wet inkomstenbelasting BES en de Wet loonbelasting BES). Daarnaast mogen de openbare lichamen ook lokale belastingen heffen. We lichten nu de verschillende wetten toe.

In de *Belastingwet BES* zijn met ingang van 1 november 2011 de volgende elementen van het nieuwe fiscale stelsel voor Caribisch Nederland opgenomen.
- *De vastgoedbelasting*. Er moet elk jaar 1% van de waarde in het economisch verkeer betaald worden door eigenaren van onroerende zaken, inclusief tweede woningen (Eigen woningen zijn vrijgesteld, evenals tweede woningen van inwoners van Caribisch Nederland met een waarde van maximaal 50.000 dollar en onroerende zaken die door IB-ondernemers in hun onderneming worden gebruikt.). Er wordt daarbij een forfaitair rendement verondersteld over de waarde van de onroerende zaak van 4%, dat tegen een vast tarief van 25% wordt belast. In de nieuwe wetgeving worden tweede woningen eveneens belast, ongeacht de woonplaats van de huiseigenaar. Inmiddels is de vastgoedbelasting aangepast. De tarieven voor hotels zijn bijvoorbeeld verlaagd, de vrijstelling van tweede woningen is verhoogd en er is een tijdelijke vrijstelling ingevoerd voor waardestijgingen die voortvloeien uit investeringen.
- *De opbrengstbelasting*. Deze belast, in het kort, uitgekeerde dividenden tegen een tarief van 5%.
- *De algemene bestedingsbelasting (abb)*. De belasting op bedrijfsomzetten (bbo) op Saba en Sint Eustatius en de omzetbelasting (ob) op Bonaire zijn opgegaan in de algemene bestedingsbelasting (abb). Hiervan is het basistarief voor goederen en diensten 8% op Bonaire en 6% op Saba en Sint Eustatius. De algemene bestedingsbelasting voor ver-

zekeringen is 9% op Bonaire en 7% op de andere eilanden. De abb voor zeer zuinige auto's bedraagt 0%, voor overige auto's is dit 25% (op Saba en Sint Eustatius geldt voor auto's een andere tariefstructuur).
- *De overdrachtsbelasting*. Hiervan bedraagt het tarief 5%.
- *De kansspelbelasting*. Hiervan bedraagt het tarief 10%.

In de *Douane- en accijnswet BES* zijn de volgende elementen van het nieuwe fiscale stelsel voor Caribisch Nederland opgenomen:
- invoerrechten (werden alleen op Bonaire geheven en hebben nu een nultarief; invoer van goederen in Caribisch Nederland wordt belast via de algemene bestedingsbelasting);
- accijnzen (op benzine en, alleen voor Bonaire, op alcohol en tabak).

De *Invoeringswet fiscaal stelsel BES* bevat:
Aanpassing van de Nederlandse fiscale wetgeving (terminologie enz.):
- Wet inkomstenbelasting BES
  - Het tarief van de inkomsten- en loonbelasting heeft niet langer een sterk progressief karakter, maar heeft nu de vorm van een vlaktaks van 30,4% tot een belastbaar inkomen van 250.000 dollar en daarboven een tarief van 35,4%. Deze tarieven omvatten behalve de loon- en inkomstenbelasting ook de premies voor zorg- en volkswerknemersverzekeringen.
  - Er is een belastingvrije som van 9750 dollar, verhoogd met 1250 dollar bij één kind tot en met 18 jaar en met 2500 dollar bij twee of meer kinderen tot en met 18 jaar en/of met 200 dollar als de belastingplichtige ouder is dan 60 jaar. Deze bedragen worden jaarlijks herzien.
  - Wet loonbelasting BES.
  - Overgangswetgeving BES (o.a. het continueren van de pensionadoregeling voor bestaande gevallen t/m 2014).

In de *Wet geldstelsel BES* is overgangswetgeving opgenomen op grond waarvan in Caribisch Nederland in de periode van 10 oktober – 31 december 2010 het oude Nederlands-Antilliaanse fiscale stelsel van toepassing bleef. Ook regelt dit wetsvoorstel de munteenheid en de wettige betaalmiddelen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Op verzoek van de eilanden wordt de Amerikaanse dollar de officiële munteenheid. De datum voor de transitie van de Nederlands-Antilliaanse gulden naar de dollar is vastgesteld op 1 januari 2011, omdat het wisselen van munteenheid in het midden van het kalenderjaar tot hoge (maatschappelijke) kosten zou kunnen leiden.[9]

Aanpassingen rijksbelasting (2011, 2012, 2014)

Na vaststelling van deze wetten zijn er verschillende maatregelen doorgevoerd om de lasten op de eilanden in Caribisch Nederland te verlichten. Deze aanpassingen zijn tot stand

gekomen in overleg met en met instemming van de eilandbesturen van Caribisch Nederland (BZK 2014a) (zie ook verderop onder Effecten).

Lokale belastingen

Naast het nieuwe stelsel van rijksbelastingen worden met de invoering van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: FinBES) ook de lokale belastingen aangepast.[10] De FinBES geldt voor alle drie de eilanden. Het lokale belastingstelsel wordt een gesloten stelsel en de eilanden kunnen zelf beslissingen nemen over het al dan niet invoeren van lokale belastingen zoals opgesomd in de FinBES. De FinBES noemt de volgende belastingen die als eilandbelasting kunnen worden geheven:

- grondbelasting;
- opcenten vastgoedbelasting;
- toeristenbelasting;
- verhuurbelasting motorrijtuigen;
- motorrijtuigenbelasting;
- parkeerbelastingen;
- hondenbelasting;
- reclamebelasting;
- precariobelasting;
- havenbelastingen;
- rechten (retributierechten en leges).

Wanneer een belasting niet in bovenstaande opsomming voorkomt, mag deze niet worden geheven door de eilanden. Uitgangspunt van de FinBES is dat een deel van de inkomsten van de eilanden uit lokale belastingen komt. De in de FinBES opgesomde lokale belastingen zijn in grote lijnen alle in 2010 in Caribisch Nederland bestaande eilandbelastingen en de grondbelasting. Omdat over een deel van de onroerende zaken geen grondbelasting meer maar wel vastgoedbelasting wordt geheven heeft Bonaire ter compensatie besloten om opcenten te heffen over de hoofdsom van de vastgoedbelasting. Op Saba wordt door de lokale overheid een toeslag op de benzine geheven.

Tabel 2.5 vertoont het verloop in opbrengsten van de lokale heffingen voor de drie eilanden. Op Sint Eustatius zijn de lokale heffingen van jaar tot jaar gestegen. Daarentegen is het beeld voor zowel Bonaire als Saba wisselend. Voor alle drie de eilanden is de motorrijtuigenbelasting voor de lokale overheid de belangrijkste inkomstenbron uit lokale heffingen, op de tweede plaats gevolgd door de zogenaamde logeergastenbelasting.

Tabel 2.5
Opbrengsten lokale heffingen, Caribisch Nederland, 2010-2014 (in Amerikaanse dollars)

	2010	2011	2012	2013	2014
Bonaire	7.898.324	8.462.011	8.445.359	8.318.222	7.950.000
Sint Eustatius	243.686	285.158	325.176	325.500	392.000
Saba	233.975	168.173	181.778	188.500	190.000

Bron: http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173879_5.html en http://www.rijksbegroting.nl/2015/voorbereiding/begroting,kst199413_12.html

Effecten

De raming van de Nederlandse overheid was dat in 2010 het Nederlands-Antilliaanse belastingstelsel ongeveer 52 miljoen dollar zou genereren. Deze raming is opgenomen in de brief van 17 augustus 2010 die de minister van Financiën naar de Tweede Kamer stuurde als onderdeel van de parlementaire behandeling van de Belastingwet BES.[11] Deze opbrengst werd bij de indiening van de wetsvoorstellen in 2010 nog geraamd op 42 miljoen dollar, maar was in de kamerstukken aan de hand van betrouwbaarder cijfermateriaal naar 52 miljoen dollar bijgesteld.[12] Bij de bepaling van de tarieven en de grondslagen van het nieuwe stelsel voor Caribisch Nederland was het uitgangspunt dat het nieuwe stelsel (in het jaar van uitvoering) ongeveer hetzelfde bedrag zou moeten opleveren als het bedrag dat het oude Nederlands-Antilliaanse belastingstelsel genereerde op de drie eilanden van Caribisch Nederland.[13]

Na de invoering van het nieuwe belastingstelsel op 1 januari 2011 bleek dat de belastinginkomsten hoger uitvielen dan was afgesproken. Een van de redenen hiervoor was de verbeterde inning en naleving van het nieuwe stelsel. Tegelijkertijd zijn ook de premie-inkomsten gestegen. Deze stijging kan voor een deel worden verklaard uit het feit dat de zorgverzekering thans voor elke inwoner van Caribisch Nederland geldt. In het vroegere Nederlands-Antilliaanse stelsel moesten bepaalde groepen inwoners zelf een particuliere zorgverzekering afsluiten of de kosten zelf betalen. De daarmee samenhangende uitgaven worden nu collectief gefinancierd. Particulieren betalen zorgpremie via de loon- en inkomstenbelasting (0,5% over hun premie-inkomen). Daarnaast wordt de zorgpremie geïnd via door werkgevers te betalen werknemerspremies.

Om de gemaakte afspraken omtrent de hoogte van de belastingdruk na te komen, heeft de regering in het najaar van 2011 via het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2012 diverse lastenverlichtende maatregelen doorgevoerd, voor een bedrag van in totaal 5 miljoen dollar. Daarnaast is in de brief van 10 oktober 2012 aan de Tweede Kamer (Financiën 2012a) het volgende pakket maatregelen beschreven.

– Het eerste gedeelte van het pakket aan maatregelen zal een verlichting bieden voor de dagelijkse kosten van het levensonderhoud. Dit wordt bereikt door een koopkrachtverhoging te bewerkstelligen, door uitbreiding van het nultarief van eerste levens-

behoeften in de algemene bestedingsbelasting, een verlaging van de accijns op benzine vanwege het ontbreken van openbaar vervoer op de eilanden en een vrijstelling in de vastgoedbelasting van 50.000 dollar voor tweede woningen van natuurlijke personen.

– Het tweede gedeelte van het pakket aan maatregelen heeft als doelstelling een impuls aan de economie van de eilanden te geven. Vanwege de verwachte hoge opbrengst van de vastgoedbelasting wordt het tarief van de vastgoedbelasting verlaagd van 1,0% naar 0,8%, het percentage dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel was opgenomen. Omdat de hotelsector een belangrijk onderdeel van de eilandeconomie is, wordt ter stimulering het tarief van de vastgoedbelasting voor de hotelsector gehalveerd van 0,8% naar 0,4%. Voor de jaren 2011 t/m 2014 zijn deze tarieven tijdelijk met additioneel 0,2% verlaagd, zodat voor de hotelsector over die jaren een effectieve druk van 0,2% gold en voor overige onroerende zaken 0,4%.
– Ten slotte zal er een investeringsfaciliteit in de vastgoedbelasting worden opgenomen. De waardestijging van onroerende zaken door investeringen (nieuwbouw, renovatie, uitbreiding) zal voor vijf jaar vrijgesteld worden van de vastgoedbelasting.

In de daaropvolgende jaren zijn ook andere maatregelen genomen om het belastingstelsel verder aan te scherpen en te optimaliseren. In verschillende brieven aan de Tweede Kamer worden de doorgevoerde wijzigingen benoemd en nader toegelicht. Voorbeelden hiervan zijn verhogingen van de belastingvrije som in de loon- en inkomstenbelasting en de verhoging van de vrijstelling aan de voet van de vastgoedbelasting voor tweede woningen en – mede om de sociale huursector tegemoet te komen – voor verhuurde woningen naar 70.000 dollar (TK 2013/2014a). Voorts is – vanaf 2015 – de effectieve druk van de vastgoedbelasting voor overige onroerende zaken verlaagd naar 0,7% (de druk van 0,4% voor de hotelsector is gehandhaafd).

De Kamer van Koophandel op Bonaire heeft aandacht gevraagd voor een belastingprobleem bij grootschalige investeringen naar aanleiding van de mogelijke vestiging van een nieuw hotel (brief van 9 oktober 2014). Het betreft de zogenaamde integratieheffing in de ABB, waarbij een tarief van 8% wordt geheven over de waarde van een bouwwerk in het economisch verkeer. Dit zou volgens de Kamer van Koophandel potentiële investeerders, waaronder de betrokken hotelgroep, afschrikken.

2.6.2 Prijsontwikkeling en koopkracht

Gemaakte afspraken

Met het oog op de koopkracht op de eilanden is bij de totstandkoming van het nieuwe fiscale stelsel voor Caribisch Nederland de afspraak gemaakt om eventuele extra belastingopbrengsten terug te sluizen (TK 2013/2014b). Om ervoor te zorgen dat niemand er in inkomen op achteruitging, zijn bij de voorbereidingen van het nieuwe belastingstelsel zoge-

naamde koopkrachtplaatjes opgesteld (TK 2009/2010). Deze lieten zien dat van de onderscheiden voorbeeldhuishoudens vrijwel alle inkomensniveaus erop vooruit zouden gaan.

Door de instelling van de *flat tax* is de verandering in het netto-inkomen het gunstigst bij hogere-inkomensgroepen. Van een zuivere *flat tax* is overigens geen sprake, omdat voor de inkomens boven 250.000 dollar een aangepast tarief is ingesteld en er een belastingvrije som geldt.

Daarnaast is met het oog op het prijs- en mededingingsbeleid in 2010 de *Prijzenwet BES* vastgesteld. Dit is een wet die uit de Antilliaanse wetgeving is overgenomen. De wet stelt vast dat de eilanden een prijzenbeleid hebben en dat de bestuurscolleges van de eilanden maatregelen kunnen nemen als er goederen of diensten worden aangeboden tegen prijzen die in strijd zijn met het algemeen belang.

> *De Bestuurscolleges hebben door middel van de Prijzenwet BES de mogelijkheid om de prijzen van goederen en diensten te reguleren en om inzage te vereisen in de manier waarop prijzen tot stand komen. Het prijsbeleid houdt in dat de eilandsbesturen maximale marges kunnen stellen op bepaalde producten. Deze mogelijkheid dient vervolgens wel te worden benut via controle en handhaving. Ook handhaving is een taak van de eilandsbesturen. Met de eilanden zullen we bezien hoe hier ondersteuning geboden kan worden* (Financiën 2012b).

In 2013 biedt het ministerie van Economische Zaken aan om – naar aanleiding van het SEO onderzoek (SEO 2013) – verder te spreken over een invulling van het prijs- en mededingingsbeleid en bij de uitwerking daarvan ook inhoudelijke ondersteuning te bieden. Het ministerie van EZ gaat Bonaire inhoudelijk ondersteunen om te komen tot effectief prijsbeleid in de markt voor levensmiddelen. Het Openbaar Lichaam Bonaire stelt een *position paper* op over de wenselijkheid, praktische mogelijkheid en haalbaarheid van mededingingsbeleid op Bonaire. Op 29 november 2013 geeft het bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire via een eilandbesluit een nadere invulling van de Prijzenwet BES. Hiermee worden de prijzen van bepaalde producten vastgesteld. Voorbeelden van producten met vastgestelde prijzen zijn rijst, olie en babymelkpoeder.[14] Naast deze afspraken zijn verschillende afspraken van invloed op de prijsontwikkeling in Caribisch Nederland. Met name de afspraken die zijn gemaakt ten opzichte van het fiscale stelsel en de overgang van de NaF naar de dollar zijn hierbij bepalend.

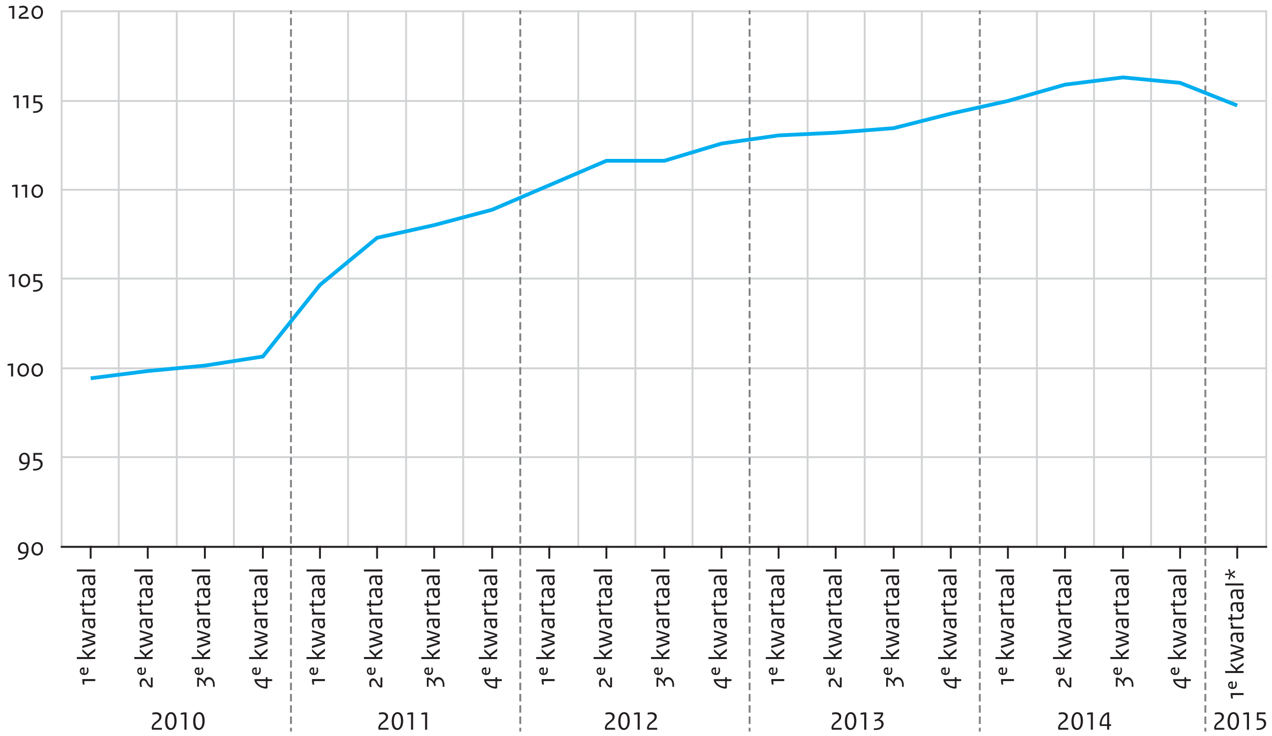
Effecten

Algemeen beeld Caribisch Nederland

Het verloop van de inflatie verschilt sterk tussen 2010 en het eerste kwartaal van 2015 (figuur 2.2). In 2011 was de gemiddelde inflatie (ongewogen) van Caribisch Nederland 7,2%. De prijzen stegen in de jaren daarna ook, maar minder snel dan in 2011. In het eerste kwartaal van 2015 was de inflatie voor het eerst sinds de staatkundige verandering negatief.

Figuur 2.2

Inflatie Caribisch Nederland, 2010-2015 (consumentenprijsindex)



Bron: CBS (StatLine)

De inflatie verschilde echter sterk per eiland. Was deze op Bonaire in 2011 5,3%, op Sint Eustatius was die inflatie bijna 10% (tabel 2.6). In alle jaren was de inflatie op Sint Eustatius hoger dan op de andere twee eilanden.

Tabel.2.6

Consumentenprijsindex, Caribisch Nederland, 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
Bonaire	105,33	108,39	110,26	111,88
Sint Eustatius	109,90	115,76	118,47	121,52
Saba	106,41	110,38	111,71	113,95
gemiddeld (ongewogen)	107,21	111,51	113,48	115,78

Bron: CBS (StatLine)

Ook in de prijsontwikkeling in verschillende categorieën in de periode 2010-2014 zijn grote verschillen te zien tussen de eilanden. Daarbij springen de prijsstijgingen in de categorieën hotels, cafés en restaurants, en vervoer eruit (tabel 2.7). Voor de eigen inwoners speelt vooral de prijsstijging van de eerste levensbehoeften, waaronder de prijzen van voedingsmiddelen. Daarentegen zijn in de categorieën onderwijs en communicatie de prijzen sinds 2010 bijna niet gestegen. Bij de relatief hoge stijging van de prijzen van de post ‘huisves-

ting, water en energie' op Sint Eustatius speelt vermoedelijk de invoering van een nieuw waterleidingnet en de daaraan verbonden tarieven (vastrecht plus $10 per m^3) een rol.

Tabel 2.7
Consumentenprijsindex, Caribisch Nederland, 2014 (2010 = 100)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba	gemiddeld (ongewogen)
voedingsmiddelen en alcoholvrije dranken	113,76	116,80	122,46	117,67
alcoholhoudende dranken en tabak	124,91	119,00	112,80	118,90
kleding en schoeisel	117,89	109,26	109,11	112,09
huisvesting, water en energie	112,70	117,22	104,75	111,56
stoffering en huishoudelijke apparaten	112,31	106,77	109,03	109,37
gezondheid	106,13	109,32	104,26	106,57
vervoer	113,16	148,62	115,91	125,90
communicatie	99,78	101,79	100,15	100,57
recreatie en cultuur	108,32	123,71	111,64	114,56
onderwijs	100,00	99,24	104,99	101,41
hotels, cafés en restaurants	116,28	138,71	133,59	129,53
diverse goederen en diensten	109,24	115,55	116,02	113,60

Bron: CBS (StatLine)

In Caribisch Nederland hebben er veranderingen plaatsgevonden in de gemiddelde jaarlonen sinds 2010. Gemiddeld zijn de jaarlonen met 6% toegenomen in 2013 ten opzichte van 2011 (tabel 2.8). Met name de mensen die ouder zijn dan 65 jaar zijn erop vooruitgegaan, hoewel zij nog steeds van relatief weinig geld moeten rondkomen.

Tabel 2.8
Gemiddeld jaarloon per leeftijdsklasse, Caribisch Nederland, 2011-2013 (in dollars)[1]

	2011	2012	2013	2011 – 2013 (%)
15-25 jaar	12.680	12.970	13.390	6
25-35 jaar	20.420	21.770	21.890	7
35-45 jaar	25.080	26.700	26.990	8
45-55 jaar	25.270	27.030	26.400	4
55-65 jaar	26.110	28.060	27.510	5
65-75 jaar	10.960	12.450	15.800	44
≥ 75 jaar	5.660	5.510	5.820	3
leeftijd onbekend	34.870	35.500	34.480	-1
totaal werknemers	22.520	23.910	23.910	6

Bron: CBS (StatLine)

Nadere uitwerking per eiland

Bonaire

De inflatie op Bonaire bedroeg in 2011 5,2%. Sinds 2011 is de inflatie op Bonaire ieder jaar gedaald, tot 1,5% in 2014 (tabel 2.9). In het eerste halfjaar van 2015 is de inflatie zelfs negatief met –0,9% (voorlopige cijfers). Wanneer er wordt gekeken naar de onderliggende subcategorieën, dan blijkt dat de inflatie per jaar per product sterkt verschilt. Het algemene beeld is dat, afgezien van de categorie communicatie, er in alle categorieën een prijsstijging heeft plaatsgevonden sinds 2010. De grootste prijsstijging was in de categorieën alcoholhoudende dranken en tabak, kleding en schoeisel, en hotels, cafés en restaurants. Opvallend in de cijfers van het eerste halfjaar van 2015 is de sterke prijsdaling van vervoer en de sterke prijsstijging van kleding en schoeisel. Ook de daling van de prijzen van communicatie en wonen (huisvesting, water en energie) in 2014 zet in 2015 door.

Tabel 2.9

Jaarmutatie consumentenprijsindex Bonaire, 2011-2014 (in procenten; 2010 = 100)

	2011	2012	2013	2014	2015 1e halfjaar[a]	CPI 2014 (2010 = 100)
voedingsmiddelen en alcoholvrije dranken	7,8	4,5	-1,1	2,2	0,4	113,76
alcoholhoudende dranken en tabak	11,5	8,2	1,3	2,2	1,4	124,91
kleding en schoeisel	10,7	0,1	-1,3	7,8	20,5	117,89
huisvesting, water en energie	0,4	4,3	8,9	-1,2	-3,0	112,70
stoffering en huishoudelijke apparaten	6,0	3,1	0,4	2,4	1,1	112,31
gezondheid	3,6	-1,8	1,1	3,2	4,8	106,13
vervoer	6,8	4,2	1,6	0	-9,1	113,16
communicatie	2,7	-1,4	-0,5	-0,9	-2,4	99,78
recreatie en cultuur	2,1	1,1	2,0	2,9	1,7	108,32
onderwijs	0	0	0	0	0,0	
hotels, cafés en restaurants	8,5	3,4	3,5	0,2	3,4	116,28
diverse goederen en diensten	3,2	1,9	0,4	3,6	2,0	109,24
totaal CPI	5,3	2,9	1,7	1,5	-0,9	111,88

a Voorlopige cijfers (ten opzichte van het 1e halfjaar 2014).

Bron: CBS (StatLine)

In de periode 2011-2013 is het jaarloon per werknemer toegenomen. Deze stijging is gemiddeld 6% (tabel 2.10). Het gemiddelde jaarloon wordt bepaald door de jaarloonsom te delen door het gemiddelde aantal banen in dat jaar. Kijken we naar de verschillende leeftijdsklassen, dan is een ander beeld te zien. Alle leeftijdsklassen zijn gemiddeld meer gaan verdienen dan in 2011, maar sommige leeftijdsklassen zijn er in 2013 ten opzichte van 2012 op achteruitgegaan.

Per sector is op Bonaire een zeer verschillend beeld te zien. In de delfstoffenwinning, de gezondheids- en welzijnszorg en de financiële dienstverlening zijn de inkomens sterk gestegen sinds 2011. Daarentegen zijn de jaarlonen in de bouwnijverheid lager geworden en zijn de jaarlonen in de handel, horeca en verhuur en de handel in onroerendgoedzaken gelijkgebleven.

Tabel 2.10
Gemiddeld jaarloon per leeftijdsklasse, Bonaire, 2011-2013 (in dollars)

	2011	2012	2013	2011-2013 (%)
15-25 jaar	11.920	12.170	12.560	5
25-35 jaar	18.960	20.530	19.970	5
35-45 jaar	23.500	25.030	25.240	7
45-55 jaar	23.750	25.420	24.640	4
55-65 jaar	24.150	26.790	25.760	7
65-75 jaar	9.390	10.270	13.210	41
≥ 75 jaar	4.360	4.220	4.820	11
leeftijd onbekend	33.550	34.330	32.810	-2
totaal werknemers	20.840	22.310	22.050	6

Bron: CBS (StatLine)

Het minimumloon is sinds 2010 voor alle leeftijden met 17% toegenomen en ligt nu op 4,70 dollar per uur. Als ervan uitgegaan wordt dat een werknemer 160 uur per maand werkt, verdient iemand met dit minimumloon 752 dollar per maand. Onderzoek van het Nibud naar het minimumuitgavenpatroon van huishoudens op Bonaire komt uit op een referentiebedrag van 1462 dollar per maand voor een eenpersoonshuishouden (man).[16]

Sint Eustatius

Sint Eustatius heeft sinds 2010 een relatief hoge inflatie gekend. In 2011 was de inflatie met 9,9% het hoogst van de drie eilanden, maar ook de jaren daarna heeft Sint Eustatius een hoge inflatie gekend in vergelijking met de andere twee eilanden (tabel 2.11). Wel is de inflatie sinds 2010 sterk gedaald, tot een negatieve inflatie van –1,7% in het eerste halfjaar van 2015 (voorlopige cijfers). Wanneer naar het gehele beeld wordt gekeken, zijn de prijzen in alle sectoren, met uitzondering van de categorie onderwijs, gestegen. In een aantal categorieën was deze prijsstijging zeer sterk, zoals in de categorie vervoer, hotels, cafés en restaurants, en recreatie en cultuur. Opvallend zijn de zeer sterke daling van de prijzen van wonen (huisvesting, water en energie) en vervoer in het eerste halfjaar van 2015 en de sterke stijging van de prijzen voor gezondheid.

Tabel 2.11

Jaarmutatie consumentenprijsindex Sint Eustatius, 2011-2015 (in procenten; 2010 = 100)

	2011	2012	2013	2014	2015 1e halfjaar[a]	CPI 2014 (2010 = 100)
voedingsmiddelen en alcoholvrije dranken	6,7	5,3	1,0	2,9	2,1	116,80
alcoholhoudende dranken en tabak	7,5	3,8	3,6	3,0	1,9	119,00
kleding en schoeisel	0,8	6,9	1,0	0,3	1,4	109,26
huisvesting, water en energie	12,7	4,4	-1,0	0,7	-10,9	117,22
stoffering en huishoudelijke apparaten	2,8	1,9	1,2	0,7	2,3	106,77
gezondheid	0,4	7,1	1,3	0,3	8,4	109,32
vervoer	24,2	4,6	6,8	7,1	-7,3	148,62
communicatie	-0,1	0,6	0,2	1,1	0,8	101,79
recreatie en cultuur	3,2	14,1	4,1	0,9	0,0	123,71
onderwijs	0,5	0,5	0,0	-1,8	-3,6	99,24
hotels, cafés en restaurants	24,8	6,5	1,8	2,5	0,4	138,71
diverse goederen en diensten	6,6	3,6	2,9	1,8	1,0	115,55
totaal CPI	9,9	5,3	2,3	2,6	-1,7	121,52

a Voorlopige cijfers (ten opzichte van het 1[e] halfjaar 2014).

Bron: CBS (StatLine)

De ontwikkeling van het gemiddelde jaarloon per leeftijdsklasse op Sint Eustatius geeft vanaf 2011 een gedifferentieerd beeld. Per leeftijdsklasse is per jaar een ander beeld te zien. Zo zijn over de gehele periode de gemiddelde jaarlonen van de leeftijdsklassen 15-45 jaar en 65-75 jaar hoger geworden, maar zijn de gemiddelde jaarlonen in de leeftijdsklasse 45-65 jaar gedaald (tabel 2.12). Opvallend is de sterke stijging van het gemiddelde jaarloon van 65-plussers, dat met 88% is toegenomen.

Ook wanneer we naar de bedrijfstakken kijken, ontstaat er een gedifferentieerd beeld. De gemiddelde jaarlonen zijn zeer sterk gestegen in de horeca en de financiële dienstverlening, maar in de bouwnijverheid en de gezondheidszorg zijn zij gedaald.
De minimumlonen zijn voor alle leeftijdsklassen vanaf 2010 met 53% gestegen.

Tabel 2.12

Gemiddeld jaarloon per leeftijdsklasse, Sint Eustatius, 2011-2013 (in dollars en procenten)

perioden	2011	2012	2013	procentuele verandering
15-25 jaar	21.380	22.400	25.130	18
25-35 jaar	29.810	28.090	31.220	5
35-45 jaar	34.360	37.250	36.690	7
45-55 jaar	36.070	36.330	34.930	-3
55-65 jaar	35.400	34.170	33.520	-5
65-75 jaar	20.160	24.820	37.900	88
leeftijd onbekend	38.690	38.560	39.930	3
totaal werknemers	33.380	33.940	34.020	2

Bron: CBS (StatLine)

Saba

Ook op Saba was de inflatie in 2011 hoger dan in de jaren daarna. De prijzen stegen het meest in 2011 en 2012. In 2013 nam de inflatie af, maar in 2014 steeg deze weer licht (tabel 2.13). Van alle sectoren zijn de prijzen tussen 2010 en 2014 het meest gestegen in de categorieën hotels, cafés en restaurants, en voedingsmiddelen en alcoholvrije dranken. De prijzen zijn het minst gestegen in de categorieën communicatie, huisvesting, water en energie, en onderwijs. In het eerste halfjaar van 2015 is de prijsstijging met 0,4% zeer gematigd.

De ontwikkeling van het gemiddelde jaarloon op Saba laat een zeer wisselend beeld zien per leeftijdsklasse. In de leeftijdsklassen 15- 25 jaar en 55- 65 jaar zijn de jaarlonen gemiddeld gedaald; in de overige leeftijdscategorieën zijn zij gestegen of gelijkgebleven (tabel 2.14).

Het gemiddelde jaarloon per bedrijfstak geeft een ander beeld op Saba. In bijna alle bedrijfstakken waarover gegevens bekend zijn, zijn de lonen gestegen. Alleen de lonen in het openbaar bestuur en overheidsdiensten zijn gemiddeld gedaald. Het minimumloon heeft zich sinds 2010 ongeveer gelijk ontwikkeld over de verschillende leeftijdscategorieën.

Tabel 2.13
Jaarmutatie consumentenprijsindex Caribisch Nederland, 2011-2014 (in procenten; 2010 = 100)

	2011	2012	2013	2014	2015 1e halfjaar[a]	CPI 2014 (2010 = 100)
voedingsmiddelen en alcoholvrije dranken	9,0	7,5	1,3	3,2	1,9	122,46
alcoholhoudende dranken en tabak	4,1	5,6	1,0	1,6	1,2	112,80
kleding en schoeisel	0,8	6,8	1,0	0,4	1,3	109,11
huisvesting, water en energie	6,0	0,0	-1,9	0,7	3,7	104,75
stoffering en huishoudelijke apparaten	1,2	4,2	1,8	1,6	-0,9	109,03
gezondheid	-1,1	1,6	0,6	3,2	-0,9	104,26
vervoer	10,6	1,3	1,0	2,4	-3,0	115,91
communicatie	-0,1	0,1	0,2	0,0	1,6	100,15
recreatie en cultuur	3,1	4,9	3,6	-0,3	0,4	111,64
onderwijs	4,2	0,8	0,0	0,0	0,0	104,99
hotels, cafés en restaurants	20,8	5,1	2,6	2,6	-0,4	133,59
diverse goederen en diensten	4,4	4,4	3,0	3,4	-1,7	116,02
totaal CPI	6,4	3,7	1,2	2,0	0,4	113,95

a Voorlopige cijfers (ten opzichte van het 1e halfjaar 2014).

Bron: CBS (StatLine)

Tabel 2.14
Gemiddeld jaarloon per leeftijdsklasse, Saba, 2011-2013 (in dollars en procenten)

	2011	2012	2013	procentuele verandering
15-25 jaar	15.840	16.010	14.330	-10
25-35 jaar	24.690	25.540	25.730	4
35-45 jaar	25.610	26.220	28.310	11
45-55 jaar	25.680	29.170	30.460	19
55-65 jaar	34.300	32.120	32.110	-6
65-75 jaar	24.340	22.560	24.240	0
≥ 75 jaar			9.850	
leeftijd onbekend	40.430	40.540	40.430	0
totaal werknemers	25.850	26.750	27.510	6

Bron: CBS (StatLine)

2.6.3 Ondernemerschap

Gemaakte afspraken

Verschillende wetten en afspraken die zijn gewijzigd of gemaakt sinds de bestuurlijke verandering, zijn van invloed op het ondernemerschap en het investeringsklimaat op de eilanden. Met name de eerdergenoemde invoering van de Belastingwet BES heeft impact.

Ondernemers voelen met name de vastgoedbelasting en de algemene bestedingsbelasting.

Wet op kamers van koophandel en nijverheid BES en handelsregisterwet 2009 BES

Sinds de vorming van Caribisch Nederland op 10 oktober 2010 is er, naast de bestaande kamer van koophandel op Bonaire, een nieuwe kamer van koophandel voor Sint Eustatius en Saba. Vóór de transitiedatum kenden deze eilanden geen eigen kamer van koophandel, maar vielen ze onder de kamer van koophandel die gevestigd was op Sint Maarten. Doel is dat de kamers van koophandel voorlichting geven op het terrein van ondernemerschap en innovatie. 'De Kamers zullen ook helpen lokale kennis voor innovatieve ondernemers te mobiliseren en samenwerking tussen MKB-ondernemers te bevorderen' (Kamp 2010). De handelsregisterwet 2009 BES bepaalt dat de kamers van koophandel belast zijn met het beheer van het handelsregister.

Wet vestiging bedrijven BES

De Wet vestiging bedrijven BES reguleert de vestiging van de bedrijven in Caribisch Nederland. Op basis van deze wet zijn de eilanden verplicht vestigingsvergunningen te verlenen. Deze taak was al eilandelijk en is dat gebleven. Het eilandbestuur mag de vergunning alleen weigeren wanneer bij de aanvrager sprake is van een evident tekort aan algemene ondernemersvaardigheden en/of benodigde financiële middelen. De kamers van koophandel hebben een adviserende rol en moratoria zijn vervallen. De sinds 10 oktober 2010 doorgevoerde veranderingen hebben er feitelijk toe geleid dat het verkrijgen van een vestigingsvergunning voor een onderneming (veel) gemakkelijker is geworden en bescherming van de eigen markt voor de eilanden lastiger is geworden.

Financiering

Sinds 2011 staat in de begroting van het ministerie van Economische Zaken dat het ondernemersklimaat in Caribisch Nederland wordt ondersteund. In 2011 was dit met 160.000 euro en in de jaren daarop met 100.000 euro per jaar.[17] Daarnaast is het in 2012 makkelijker geworden voor ondernemers in Caribisch Nederland om microkredieten te krijgen.[18] In de praktijk wordt hier echter nauwelijks gebruik van gemaakt (Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018).

Realisatie en knelpunten

In hoeverre het ondernemersklimaat daadwerkelijk is verbeterd, valt niet uit de beschikbare cijfers af te leiden. Er zijn geen actuele data beschikbaar over het aantal ondernemers in Caribisch Nederland. Alleen voor 2012 heeft het CBS gegevens over het aantal zelfstandigen in Caribisch Nederland (tabel 2.15).

Tabel 2.15
Aantal zelfstandigen[a] in Caribisch Nederland, 2012

	beroepsbevolking[a]	zelfstandigen	ondernemers met een laag inkomen[19]
Bonaire	9.120	926	456
Sint-Eustatius	2.040	276	102
Saba	1016	123	51
totaal	12.176	1.325	609

a Volgens de nationale definitie (werkzaam: 12 uur per week of meer; werkloos: binnen 2 weken beschikbaar voor de arbeidsmarkt).

Bron: CBS (StatLine)

Uit de voortgangsrapportages van de rijksvertegenwoordiger in Caribisch Nederland komt het beeld naar voren dat er wordt gewerkt aan het ondernemersklimaat op de eilanden. De kamer van koophandel op Bonaire is in 2011 vernieuwd en er is een gezamenlijke Kamer opgezet voor Sint Eustatius en Saba, met publiekskantoren op beide eilanden. Ook is er gewerkt aan het opzetten van een goed handelsregister voor Caribisch Nederland. Met steun van de kamer van koophandel van Curaçao zijn de IT-systemen voor het handelsregister op de drie eilanden technisch ingericht en zo veel mogelijk gevuld met actuele gegevens. Zo zijn, in samenwerking met het CBS, alle bedrijven benaderd om de gegevens in het handelsregister te controleren op juistheid en de wensen van ondernemers ten aanzien van de KvK te inventariseren.

In 2014 heeft de Saba Business Association (SBA) aangegeven dat de vanaf 2011 bestaande (tijdelijke) vrijstelling op de vastgoedbelasting verlengd dient te worden, willen ondernemers op Saba het hoofd boven water kunnen houden. De SBA wijst erop dat de economie van Saba in zwaar weer verzeild is geraakt en meerdere ondernemingen al hun deuren hebben moeten sluiten. [20] Nederland heeft echter aangegeven dat deze vrijstelling niet meer voor 2015 geldt.[21]

De Bonaire Business and Employers Association (BBE) heeft per brief aandacht gevraagd voor het investeringsklimaat. Er wordt gewezen op de hoge lasten van de vastgoedbelasting voor het bedrijfsleven, het tekort aan gekwalificeerd personeel (mede door tekorten in het onderwijs), de hoge mate van laaggeletterdheid van de bevolking en de daarmee samenhangende werkloosheid, de mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, de strenge immigratieregels bij de werving van personeel, het ontbreken van een goed werkende vacaturebank, de hoge kosten van betalingsverkeer en de dure maar kwalitatief matige infrastructuur (internet, wegen, postbezorging, vliegverbindingen). De BBE maakt zich verder zorgen over het gebrek aan steun uit Europees Nederland

voor de economische ontwikkeling van Bonaire en de toenemende polarisatie tussen bevolkingsgroepen op het eiland.

Op een conferentie over de verdere ontwikkeling en diversificatie van Saba en Sint Eustatius in mei 2014 in Sint Maarten zijn enige beloftevolle projecten verkend. Hiertoe behoren onder meer de productie van Indiaanse bonen, tropische snijbloemen, honing, avontuurlijk toerisme en ferry verbindingen met Sint Maarten. Via een quick-scan zou duidelijkheid moeten komen over de levensvatbaarheid van deze activiteiten en de financieringsmogelijkheden.

Wolfs Company heeft in het kader van het project 'Green Economic Model' in 2014 op Bonaire een enquête onder bedrijven over het ondernemingsklimaat aldaar gehouden. Uit dit onderzoek blijkt dat het starten van een zaak vooral veel tijd en rompslomp kost (35% zeer ontevreden) dat het verkrijgen van elektriciteit te hoge kosten met zich meebrengt (35% zeer ontevreden), dat de belastingen hoog worden gevonden (25% zeer ontevreden) en dat het internationaal handelsverkeer moeizaam gaat (20% zeer ontevreden). Opmerkelijk is dat de meningen of het nieuwe belastingsysteem als gunstig of ongunstig wordt ervaren verdeeld zijn: 40% van de bedrijven vindt het nieuwe belastingsysteem ongunstiger, 35% gunstiger.

De rijksvertegenwoordiger geeft aan dat er op de drie eilanden behoefte is aan ondernemingsfinanciering.

> *Daarom staat het financieringsinstrumentarium van EZ voor ondernemers van Caribisch Nederland open. Voor Caribisch Nederland is bovendien het borgstellingskrediet BMKB relevant, maar vooralsnog hebben maar weinig ondernemers hiervan gebruik gemaakt. Met name bij kleine ondernemers is er een grote behoefte aan financiering.*

2.7 Conclusies

Eilandkarakter en schaalgrootte stellen grenzen aan economisch draagvlak

Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn eilanden met een (zeer) beperkte omvang qua oppervlakte en bevolking. Dit stelt grenzen aan het lokale (economisch) draagvlak en het aanwezige bestedingspotentieel. De meeste grondstoffen en andere goederen en producten worden van elders aangevoerd. Vanwege de beperkte omvang van de bevolking is ook het lokale economische draagvlak beperkt. Om bepaalde commerciële (maar ook niet-commerciële) voorzieningen te kunnen aanbieden, is er immers sprake van een drempelwaarde. Als er te weinig gebruikers zijn, wordt de drempelwaarde niet gehaald en is het (financieel) niet aantrekkelijk om de betreffende voorziening aan te bieden. Daarnaast speelt ook het aspect van de schaalgrootte. Bij een toename van het aantal gebruikers van een voorziening dalen doorgaans de gemiddelde kosten per aangeboden eenheid, waardoor producten en diensten goedkoper kunnen worden aangeboden. Omgekeerd nemen de gemiddelde kosten per eenheid toe bij een afnemende marktomvang, waardoor een

product of dienst (zonder overheidsingrijpen) juist duurder wordt. Dit is vooral op Saba en Sint Eustatius het geval en in mindere mate ook op Bonaire.

Eenzijdige economische structuur maakt eilanden economisch gezien kwetsbaar

Alle drie de eilanden kennen een eenzijdige economische structuur. Er is slechts een beperkt aantal economische activiteiten die een stempel drukken op de lokale economie, wat alle drie de eilanden economisch gezien kwetsbaar maakt. Illustratief in dit verband is de sluiting van de School of Medicine op Sint Eustatius. Door het daarmee gepaard gaande koopkrachtverlies hebben velen op het eiland de gevolgen van deze sluiting ondervonden. In hoeverre het overallbeeld is beïnvloed door 10 oktober 2010, kan op basis van de beschikbare (CBS-)gegevens niet worden vastgesteld. Wel kan, aan de hand van de meningen en de beleving van de bevolking en het bedrijfsleven, hierover een meer kwalitatieve uitspraak worden gedaan. Dit beeld is niet onverdeeld positief. In hoofdstuk 8 en 9 komen we hierop aan de hand van de uitgevoerde enquêtes en interviews nog terug.

Gestegen belastinginkomsten teruggesluisd via (tijdelijke) maatregelenpakketten

Wegens de bestuurlijke verandering diende ook het belastingstelsel te worden herzien. Een belangrijke afspraak daarbij was dat de belastingdruk in 2011, het jaar van invoering van het nieuwe stelsel, ongeveer gelijk zou blijven aan dat van 2010. Echter, na de invoering van het nieuwe stelsel bleken de inkomsten hoger uit te vallen dan afgesproken. Via verschillende (pakketten van) maatregelen zijn de te hoge inkomsten vervolgens teruggesluisd naar de belastingbetaler. Met deze terugsluis is tevens een bijdrage geleverd aan het behoud van koopkracht en het stimuleren van het ondernemersklimaat. Een probleem dat nog niet is opgelost is de dubbele belastingheffing op de invoer van goederen door het ontstaan van de nieuwe landsgrenzen tussen Caribisch Nederland en de andere eilanden in het Koninkrijk.

Prijsstijgingen hebben sterk effect op koopkracht

Bij de bestuurlijke hervorming is gestreefd naar het behoud van de koopkracht. De prijsstijgingen hebben echter grote invloed gehad op de koopkracht van het inkomen van de eilandbewoners. In de periode 2010-2013 is de koopkracht van de lonen op Bonaire met 4% gedaald (lonen +6%, prijzen +10%), op Sint Eustatius met 14% (+2% lonen en +16% prijzen) en op Saba met 6% (+6% lonen en +12% prijzen). Het consumentenprijsindexcijfer is pas recentelijk (eerste kwartaal 2015) gedaald. Een van de maatregelen en afspraken is het terugsluizen van te hoge belastinginkomsten. Echter, de forse prijsstijgingen zijn mede ontstaan door externe invloeden zoals energie- en voedselprijzen, waarop het overheidsbeleid geen invloed heeft. Het effect van het overheidsbeleid en de bestuurlijke hervorming op de prijsontwikkeling is moeilijk te bepalen, maar is vermoedelijk minder groot dan de invloed van externe factoren. De verantwoordelijkheid voor het prijsbeleid ligt bij de eilandelijke besturen. Deze hebben zijn zeer terughoudend opgetreden. Alleen op Bonaire zijn voor een beperkt aantal primaire goederen minimumprijzen vastgesteld, waaronder voor rijst, olie en babymelkpoeder.

Effect van bestuurlijke hervorming op ondernemersklimaat onduidelijk

Sinds de staatskundige verandering is er gewerkt aan de verbetering van het ondernemersklimaat van Caribisch Nederland, met zowel financieringsmogelijkheden voor ondernemers als een tijdelijke vrijstelling van de vastgoedbelasting. De verschuiving van directe naar indirecte belastingen was eveneens bedoeld om de economieën te versterken. Door de beperkte beschikbaarheid van macro-economische gegevens kan echter op dit moment niet worden vastgesteld wat het effect is geweest van genoemde maatregelen.

Noten

1 Meer info: http://www.bonaire-travelguide.com/attractions/salts.html
2 Hierbij moet worden aangetekend dat het soms niet duidelijk was of alle woningen van een bungalowpark voor verhuur werden aangeboden, of slechts een deel daarvan. Ook werden villa's die te koop staan vaak nog als vakantiewoning aangeboden.
3 http://www.volkskrant.nl/dossier-archief/uitbreiding-olieopslag-verdeelt-st-eustatius~a2842350/,http://no-to-nustar-expansion-steustatius.blogspot.nl/
4 http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-04-inflatie-cn-art.htm
5 http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/vrije-tijd-cultuur/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-4202-art.htm
6 http://www.kralendijk.nl/viewtopic.php?f=9&t=542 http://www.cn.dnb.nl/nl/betalingsverkeer/keuze_voor_de_dollar
7 Van zes maanden voorafgaand aan de stelselwijziging tot zes maanden daarna.
8 http://www.refdag.nl/nieuws/binnenland/consumentenbond_helpt_met_bes_dollar_1_499897
9 http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32217_wet_geldstelsel_bes
10 Vaststelling van de Wet Belastingwet BES (Belastingwet BES).
11 Vragen van het lid Groot (PvdA) aan de staatssecretaris van Financiën over de belastingopbrengsten op de BES-eilanden (ingezonden 21 maart 2012). http://www.eerstekamer.nl/toezegging/belasting-inkomsten_premies_en_bbp
12 https://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9tvgajcor7dxyk_j9vvioafokku7zz/vikqkglm7izt
13 https://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9tvgajcor7dxyk_j9vvioafokku7zz/vikqkglm7izt
14 http://www.consumentenbonaire.com/wp-content/uploads/2014/03/Besluit-prijzenwet-BES-NOV-29-2013.pdf
15 Er zijn geen gegevens beschikbaar over de omvang van de verschillende inkomensgroepen in deze jaren.
16 NIBUD (2014). Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Bonaire.
17 http://www.rijksbegroting.nl/2015/voorbereiding/begroting,kst199413_10.html
18 http://www.rvo.nl/onderwerpen/innovatief-ondernemen/innovatiefinanciering/ondernemings financiering/ondernemen-op
19 Schatting: Rond 10% van de werkzame beroepsbevolking is ondernemer. Naar schatting heeft rond de helft daarvan een laag inkomen.
20 http://caribischnetwerk.ntr.nl/2014/08/14/bedrijfsleven-saba-vreest-ondergang-als-tijdelijke-vrijstelling-vastgoedbelasting-vervalt/
21 http://www.bearingpointcaribbean.com/nederlandse-minister-plasterk-niet-bereid-tijdelijke-korting-vastgoedbelasting-te-verlengen-op-bes-eilanden/

Literatuur

BZK (2014a). *Commissiebrief Saba Business Association*. Kamerbrief d.d. 15 oktober 2014, kenmerk 2014-0000549705. Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2014b). *Nustar St. Eustatius*. Kamerbrief d.d. 25 november 2014, kenmerk 2014-0000624489. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ecorys (2012). *Koopkrachtonderzoek Caribisch Nederland*. Rotterdam (in samenwerking met Curconsult, Curaçao).

Financiën (2012a). *Voorgenomen maatregelen voor Caribisch Nederland in het OFM 2013*. Kamerbrief d.d. 10 oktober 2012, kenmerk AFP/2012/682. Den Haag: ministerie van Financiën.

Financiën (2012b). Brief dd. 11 juni 2012 van de staatssecretaris van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk AFP/20120371U. Den Haag: ministerie van Financiën

Kamp, H.G.J. (2010). *Voortgangsrapportage Nog tien weken*. Kamerbrief d.d. 3 augustus 2010. Geraadpleegd via https://www.rijksdienstcn.com/publicaties/voortgangsrapportages/voortgangsrapportage-nog-tien-weken.

SEO (2013). *Effectief prijs- en mededingingsbeleid in Caribisch Nederland*. Amsterdam/Kralendijk.

TK (2009/2010). *Vaststelling van de Wet Belastingwet BES (Belastingwet BES)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 32189, nr.13.

TK (2011/2012). *Kabinetsstandpunt koopkrachtonderzoek Caribisch Nederland, 11 juni 2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, kenmerk AFP/2012/0371U: bijlage.

TK (2013/2014a). *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2014)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33752, nr 22.

TK (2013/2014b). *Vragen van de leden Van Laar en Groot (beiden PvdA) aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken en de staatssecretaris van Financiën over de uitzending 'Caribisch Nederland, Drie jaar later, Bonaire' (ingezonden 8 november 2013).* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, kenmerk 2013Z21651.

3 Fysieke infrastructuur

Michel Briene en Maaike Zwart

3.1 Inleiding

Economische ontwikkeling en fysieke infrastructuur zijn nauw met elkaar verweven. Als de vliegverbindingen optimaal en naar prijsstelling concurrerend zijn, werkt dat uiteraard door op de toeristische aantrekkelijkheid en daarmee op de hotelaccommodaties, de horeca en allerlei andere gerelateerde voorzieningen. Daarnaast is er ook een duidelijke link tussen eilandeconomie, de aanwezige havenfaciliteiten en de wijze waarop de goederenafhandeling plaatsvindt.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de aanwezige fysieke infrastructuur op de eilanden en de wijze waarop de transitie hierop van invloed is geweest. Daarbij kijken we allereerst naar de bereikbaarheid van de eilanden via het water en door de lucht en de wijzigingen die daarin zijn opgetreden. Vervolgens gaan we nader in op de ontsluiting van de eilanden zelf. Hierbij speelt vooral de kwaliteit van het wegennet een belangrijke rol.
Het hoofdstuk sluit af met een korte beschouwing van een aantal overige aspecten, waaronder de energievoorziening op de eilanden en de kwaliteit van de digitale verbindingen.
Het hoofdstuk geeft daarmee antwoord op onderzoeksvraag 3:

> *Hoe heeft de fysieke infrastructuur zich ontwikkeld, waaronder de bereikbaarheid van de eilanden over water en door de lucht? Hoe heeft het voorzieningenniveau van de fysieke infrastructuur zich ontwikkeld tegen de achtergrond van de economische ontwikkeling sinds 10 oktober 2010?*

3.2 Havenfaciliteiten

3.2.1 Algemene schets havenfaciliteiten

De havenfaciliteiten van Bonaire bestaan uit de terminal van Bopec (Bonaire Petroleum Corporation) in het noorden van het eiland en de haven van Kralendijk (voor bulkgoederen, containers en cruiseschepen). Daarnaast zijn er de Cargill Salt Company Terminal (bulk zout) en de Valero Airport Pier (aanvoer van kerosine voor Flamingo Airport).

Sint Eustatius beschikt over een haven in Lower Town bij Oranjestad, waar kleine(re) schepen en jachten kunnen aanmeren. Grote olietankers leggen aan bij de pier van de terminal van NuStar of gaan voor anker voor de kust en worden dan aangesloten op drijvende afmeerpunten, die met pijplijnen met de terminal zijn verbonden. In 2012 is er een ferry gestart met reguliere verbindingen tussen Sint Maarten en Sint Eustatius.

Saba heeft een kleine kunstmatige haven, die is gesitueerd in het zuiden van het eiland. De haven, Fort Bay genaamd, is aangelegd in 1972. In 2011 zijn de kades versterkt met finan-

ciële hulp van Nederland. Sinds 2005 beschikt Saba over een (particuliere) ferry die driemaal per week uit de haven vertrekt naar Sint Maarten en vooral door de eigen inwoners wordt gebruikt. Daarnaast is er een toeristenferry (thuisbasis Sint Maarten), die vooral is gericht op dagtoeristen die Saba vanuit Sint Maarten bezoeken. Het eiland is, net als Sint Eustatius, nagenoeg geheel afhankelijk van de haven voor vrachtafhandeling, waardoor de haven cruciaal is voor de lokale economie. Schema 1.1 toont een overzicht van de diverse havenfaciliteiten in Caribisch Nederland.

Schema 3.1
Overzicht kenmerken haven- en havengerelateerde faciliteiten in 2015, Caribisch Nederland

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
zeehaven	– Bopec-terminal – Port of Kralendijk – Cargill Salt Company-terminal – Valero Airport Pier	– olieschepen gaan voor anker of leggen aan bij de pier bij de terminal – zeil- en motorjachten gaan vooral voor anker in Oranje Baai.	kleine haven in Fort Bay met twee pieren
olieterminal	Bopec-terminal	Statia-terminal van NuStar	
toegang personen via water	ferry: geen	ferry vanaf Sint Maarten (beperkt)	ferry vanaf Sint Maarten (beperkt)
scheepsbewegingen	900, waarvan 291 tankers en 132 cruiseschepen (2011)	geen exacte gegevens bekend; schatting 1600	circa 120 vrachtschepen, 250 veerboten en 360 andere schepen (zoals jachten) (schatting)
projecten en plannen	verplaatsing vrachthaven Bonaire	herstel en verbetering haven	herstel en verbetering haven

3.2.2 Gemaakte afspraken

In 2009 en 2010 zijn afspraken gemaakt tussen Caribisch en Europees Nederland over maritieme zaken. Afgesproken is dat de eilanden verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van de haven. De meeste zaken die vóór de staatkundige verandering door de Nederlandse Antillen werden geregeld, zijn overgenomen door Europees Nederland. Ook zijn de meeste zaken die vóór 10 oktober 2010 al door de drie eilanden van Caribisch Nederland werden geregeld, na de staatkundige verandering nog steeds de verantwoordelijkheid van Caribisch Nederland.

Voor het beheer van de wateren rondom Bonaire, Sint Eustatius en Saba is op 10 oktober 2010 de Wet maritiem beheer BES ingesteld, waarin Rijkswaterstaat verantwoordelijk is voor het beheer van de zee rondom Caribisch Nederland en voor de zorg voor vlot en veilig scheepvaartverkeer, schoon water en waterveiligheid. Vanaf 2010 is de Inspectie van leefomgeving en transport verantwoordelijk voor het toezicht op maritieme activiteiten rond Caribisch Nederland.

Specifiek voor Bonaire is in het bestuurlijk overleg van 22 april 2010 afgesproken dat

> *het rijk naast de vrije uitkering een jaarlijks geldbedrag beschikbaar stelt aan Bonaire voor onderhoud van overheidsgebouwen (incl. schoolgebouwen) en infrastructuur (zoals luchthaven, zeehaven, wegen), mits er meerjarige onderhoudsplannen aan ten grondslag liggen en uit de inhoudelijke doorlichting van de goedgekeurde begroting van Bonaire ook de noodzaak daarvoor blijkt.*

De zeehavens van Caribisch Nederland moeten voldoen aan internationale wet- en regelgeving zoals Solas, Marpol en ILO. In Caribisch Nederland worden havenstaatinspecties (*port state control*) geharmoniseerd uitgevoerd in het kader van het Caribbean Memorandum of Understanding (CMoU) waar Nederland sinds juli 2011 lid van is.[1]

Na 2010 zijn vervolgafspraken gemaakt tussen Europees en Caribisch Nederland, waarbij onder andere is vastgelegd dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) technische ondersteuning voor de havenontwikkeling zal leveren. In december 2014 is besloten dat er voor de periode tot en met 2020 21 miljoen euro vrijkomt ten behoeve van de infrastructuur van Caribisch Nederland. Deze bijdrage is ook bedoeld voor de ontwikkeling van de zeehavens van Bonaire en Saba.

In het Meerjarenprogramma 2015-2018 wordt aangegeven dat het ministerie van IenM gaat investeren in de havens van Bonaire en Saba; de intentie is om 9 miljoen euro te investeren in de haven van Bonaire en 3 miljoen euro in de haven van Saba.

3.2.3 Realisatie en knelpunten

Sinds de staatkundige verandering hebben er geen grote fysieke veranderingen plaatsgevonden in de havenfaciliteiten van de drie eilanden. Wel hebben Nederlandse instanties, en met name het ministerie van IenM, de eilanden ondersteund bij het versterken van de havenorganisatie en bij het maken van plannen. Aanpassingen en verbeteringen van de fysieke haveninfrastructuur beschouwt Nederland als een eilandaangelegenheid. In het Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018 wordt hiervan echter afgeweken en worden financiële middelen vrijgemaakt om de havenfaciliteiten (verder) te verbeteren.

De openbare lichamen van de drie eilanden geven aan dat de prioriteit ligt bij het onderhoud van de bestaande havenfaciliteiten, zodat de veiligheid en toegankelijkheid van de eilanden kan worden gewaarborgd. Op Saba is bijvoorbeeld de huidige toestand van de golfbrekers dusdanig slecht dat deze kunnen bezwijken door een orkaan, waardoor het eiland langdurig geïsoleerd kan raken. De afspraken met het ministerie van IenM en de financiële bijdrage in 2014 door Nederland zijn met name gericht op het ondersteunen van de eilanden bij het oplossen van dit soort achterstallig onderhoud.

Naast het plegen van onderhoud hebben de eilanden ook plannen voor meer strategische veranderingen in de havenfaciliteiten. Op Bonaire stond bijvoorbeeld al vóór de staatkundige verandering de verplaatsing van de zeehaven op de agenda, om ruimte te scheppen voor het cruisetoerisme en te voldoen aan de groeiende vraag naar opslagruimte en los- en laadcapaciteit. Ook zou uitbreiding kunnen betekenen dat het beter mogelijk wordt direct goederen in te voeren in plaats van via Curaçao, wat gunstig kan zijn voor de prijzen van levensmiddelen. Inmiddels zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd en ruimtelijke plannen gemaakt, maar er zijn nog geen concrete fysieke stappen ondernomen. Ook de plannen voor het verlengen van de bestaande golfbreker en het uitbreiden en verbeteren van het haventerrein op Sint Eustatius zijn (nog) niet in uitvoering genomen.

3.3 Luchthaven en vluchtroutes

3.3.1 Algemene schets luchthaven verbindingen

De luchthavens zijn in Caribisch Nederland van essentieel belang voor de verbinding met de buitenwereld. Op Saba en Sint Eustatius zijn de luchthavens onderdeel van het openbaar lichaam. Op Bonaire is de luchthaven een overheids-NV (schema 3.2).

Schema 3.2
Overzicht kenmerken luchthaven- en luchthavengerelateerde faciliteiten in 2015, Caribisch Nederland

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
luchthaven	Flamingo International Airport	F.D. Roosevelt Airport	Juancho E. Yrausquin Airport (alleen voor kleine vliegtuigen)
toegang personen	– dagelijks internationale vluchten – vluchten met andere Boven-en Benedenwindse eilanden	vliegen vanaf Sint Maarten (Winair)	vliegen vanaf Sint Maarten (Winair)
totaal passagiers-vervoer[a]	325.800	42.600	32.400
projecten en plannen	herstel baan luchthaven Flamingo (fase 2)	masterplan luchthaven en start uitvoering (fase 1)	opzet masterplan luchthaven

a CBS (2015) cijfers 2014.

3.3.2 Gemaakte afspraken

In 2008 is in intentieverklaringen met de verschillende openbare lichamen afgesproken om voor elke luchthaven een masterplan te maken dat voldoet aan de gangbare internationale standaarden. In 2010 zijn de afspraken geconcretiseerd en is afgesproken dat de luchthavens eigendom blijven van de eilandgebieden. De luchthavens van de eilanden dienen minimaal te voldoen aan de internationale voorschriften van de International Civil Aviation Organisation (ICAO).

De eilanden zijn verantwoordelijk voor de exploitatie van de luchthaven en kunnen de hoogte van de luchthaventarieven zelf bepalen. Ook is overeengekomen dat de eilandbesturen verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van de luchthavens door middel van de vrije uitkering, mits er meerjarige onderhoudsplannen aan ten grondslag liggen (zie §3.7). Het rijk draagt zorg voor enkele aanpalende taken, zoals de meteorologische en seismologische dienst (uitgevoerd door het KNMI), de douane en de KMAR. Specifiek voor Bonaire zijn in het bestuurlijk overleg van 22 april 2010 toezeggingen gedaan om naast de vrije uitkering ook een jaarlijks geldbedrag voor onderhoud beschikbaar te stellen, voor onder andere de luchthaven.[2]

3.3.3 Realisatie en knelpunten

Sinds de staatkundige hervorming hebben alle eilanden, in samenwerking met Nederlandse experts, masterplannen geformuleerd voor hun luchthavens. Deze geven een overzicht van de beschikbare faciliteiten en infrastructuur en de tekortkomingen ten aanzien van de internationale regelgeving. Door uitvoering van de masterplannen worden deze tekortkomingen weggewerkt.

In 2011 is op Bonaire de eerste fase van het masterplan afgerond, waarbij de start- en landingsbaan is gerenoveerd; de werkzaamheden hiervoor waren al gestart in 2009. In 2014 zijn de masterplannen voor alle drie de eilanden, mede voor de vervolgstappen, gereedgekomen. Op basis daarvan is er een aanbesteding voor de werkzaamheden gepubliceerd en gegund. Belangrijke onderdelen van de aanbesteding zijn de start- en landingsbaan van Sint Eustatius, die zich in een zeer slechte conditie bevindt, de start- en landingsbaan van Saba en de verkeerstoren van Bonaire, die dringend aan vervanging toe is. De daadwerkelijke uitvoering van de werkzaamheden vindt voornamelijk in 2015 plaats. De Nederlandse rijksoverheid financiert deze werkzaamheden.

In 2013 heeft een stuurgroep een plan gepresenteerd om de luchthaven van Bonaire uit te bouwen tot een regionale hub. Het eiland zou daarmee moeten dienen als gateway voor bestemmingen in de Caribische regio en Latijns-Amerika. Onderdeel van het plan is een nieuwe passagiersterminal. De Nederlandse rijksoverheid heeft echter aangegeven deze terminal niet te kunnen financieren, maar dat een renteloze lening wel tot de mogelijkheden behoort. Ook in de plannen voor Sint Eustatius maakte de bouw van een nieuw terminalgebouw deel uit van het masterplan, maar ook dit wordt niet betaald door Nederland. Het openbaar lichaam geeft echter aan de renovatie van de terminal zeer belangrijk te vinden en onderzoekt nu de mogelijkheden voor alternatieve financiering. Een belangrijke vraag is of de eilanden (los van de bestuurlijke verantwoordelijkheden) zelf over de benodigde middelen beschikken om de gewenste investeringen in een nieuw terminalgebouw te kunnen realiseren.

In 2012 geeft onderzoeksbureau IdeeVersa in een rapport aan dat het voor alle drie de luchthavens onmogelijk is om een rendabele exploitatie te voeren. Bonaire zou, ter illustratie, minstens het dubbele aantal reizigers moeten hebben om rendabel te kunnen zijn. Er moet derhalve geld bij. Dit geeft een fundamenteel probleem aan, omdat de eilandbesturen verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van de luchthaven en er niet de middelen voor hebben.

Niet onbelangrijk, ten slotte, is het feit dat er voor de eilanden geen sprake is van een kapitaaldienst voor investeringen en dat reserves ontbreken. Daarbij komt dat de Wet FinBES eisen stelt aan een (sluitende) begroting. In combinatie met de zeer beperkte financiële ruimte zorgen deze eisen ervoor dat in de praktijk de eilanden geen invulling kunnen geven

aan hun verantwoordelijkheid ten aanzien van de noodzakelijke investeringen in de infrastructuur.

3.4 Weginfrastructuur op de eilanden

3.4.1 Algemene schets interne (weg)ontsluiting

Het wegennetwerk op de drie eilanden verschilt sterk. Dit heeft onder andere te maken met de grootte en de ondergrond van de eilanden. De wegenstructuur op Bonaire is zeer fijnmazig, wat resulteert in veel wegen binnen de woonwijken, die in 2011 vaak nog onverhard zijn (zie schema 3.3). Het wegennetwerk van Sint Eustatius is daarentegen beperkter, terwijl de wegontsluiting op Saba bestaat uit één weg (The Road genaamd), die de vier dorpen van het eiland met elkaar verbindt. Deze weg heeft een totale lengte van 14 kilometer en is tussen de vier en zes meter breed. Doordat Saba bestaat uit een slapende vulkaan met vier lavakoepels, loopt The Road door een rotsachtig gebied. De steilheid van de hellingen zorgt ervoor dat een groot aantal bochten smaller is. Alle wegen op Saba bestaan uit een betonnen constructie met een wand aan beide zijden. Van de drie eilanden beschikt alleen Bonaire over (beperkt) openbaar vervoer.

3.4.2 Gemaakte afspraken

Met Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen de eilandelijke overheid en de rijksoverheid. Op basis van het vastgestelde eilandelijke takenpakket is een bedrag aan vrije uitkering overeengekomen, dat de eilanden jaarlijks ontvangen. Tot de vrije uitkering behoort ook een bedrag dat bedoeld is voor het onderhoud van de wegen, de havens en de luchthaven.[3]

Bij de gemaakte afspraken tussen de openbare lichamen van Caribisch Nederland en de rijksoverheid wordt niet specifiek ingegaan op het achterstallig onderhoud van wegen of op incidenten zoals orkanen. Evenmin is er een uitspraak gedaan over het gewenste minimumniveau van de kwaliteit van de wegen op Caribisch Nederland. Het Nederlandse kabinet is van mening dat het rijk niet verantwoordelijk is voor het achterstallig onderhoud, maar dat dit de verantwoordelijkheid is van de openbare lichamen. Ook de voortgang van het onderhoud is volgens het kabinet de verantwoordelijkheid van de eilanden zelf:

> *Indien de weggewerkte achterstanden niet vervolgens door de eilandelijke overheid worden onderhouden, ontstaan nieuwe achterstanden in het wegennet. Dit vergt verbeteringen in de bestuurscultuur en de financiële organisatie. De door Bonaire, Sint Eustatius en Saba opgestelde plannen dienen door de eilanden nader te worden uitgewerkt.*[4]

Schema 3.3
Overzicht kenmerken interne (weg)ontsluiting in 2015, Caribisch Nederland

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
wegen	342 km^2, waarvan 200 km^2 asfalt, 12 km^2 betonnen wegen en 130 km^2 onverharde wegen	n.b.	14 km lengte
kwaliteit	achterstallig onderhoud	achterstallig onderhoud	over het algemeen goed, alleen grote knelpunten worden langzaam opgepakt
openbaar vervoer	nauwelijks	geen	geen
projecten en plannen	openbaar vervoer Bonaire	ontsluiting haven	

Het maken van bestemmingsplannen is een verantwoordelijkheid van de eilanden gebleven. Wel heeft het rijk bij de afspraken toegezegd dat het Nederlandse ministerie van Verkeer en Waterstaat ondersteuning zal geven in de vorm van deskundig advies.[5]
Met de staatkundige verandering zijn ook andere regels in werking getreden in Caribisch Nederland, die daarvoor alleen in Europees Nederland golden. Een voorbeeld hiervan is de Wegenverkeersverordening de Bovenwindse eilanden.[6] Deze regeling is met ingang van 10 oktober 2010 in Caribisch Nederland van toepassing.

Net als voor de luchthavens en de zeehaven zijn er specifiek voor Bonaire in het bestuurlijk overleg van 22 april 2010 toezeggingen gedaan om naast het in 2010 vastgestelde bedrag van de vrije uitkering jaarlijks een door het Rijk vast te stellen geldbedrag voor onderhoud van infrastructuur (zoals wegen) beschikbaar te stellen.[7]
Sinds 2010 is er onafgebroken overleg en discussie geweest over de hoogte van de vrije uitkering, waarbij meerdere onderzoeken nodig zijn geweest om de hoogte van deze uitkering te bepalen. Inmiddels is de vrije uitkering enigszins opwaarts bijgesteld.

In het kader van het Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018 heeft het ministerie van IenM voor 2015 de intentie uitgesproken om, als onderdeel van de wijkaanpak, voor Bonaire 3 miljoen euro vrij te maken voor wegen. Daarnaast is in het meerjarenprogramma vastgelegd dat het Kabinet heeft toegezegd om voor de jaarwisseling 2015-2016 haar standpunt kenbaar te maken ten aanzien van de afspraken van 22 april 2010 (zie § 3.7).

3.4.3 Realisatie en knelpunten

Op alle drie de eilanden is het onderhoud van de wegen een belangrijk punt van zorg en is er sprake van achterstallig onderhoud. Dit heeft te maken met onder andere geldgebrek van de betreffende overheden. Sinds de staatskundige verandering heeft Bonaire een groot probleem gehad met het achterstallig onderhoud van de wegen. Ter illustratie: in 2013 is aangegeven dat er geen geld meer was in het Wegenfonds, het fonds dat de aanleg en het onderhoud van het wegennet op Bonaire moet bekostigen. Ook op Sint Eustatius zijn sinds de staatkundige veranderingen grote problemen geweest met het Wegenfonds en daarmee met het onderhoud van de wegen. De in 2013 gepresenteerde ontwikkelplannen van de eilanden zetten een eerste stap in het aanpakken van het achterstallig onderhoud van de wegen. De plannen hebben vooral betrekking op de verbetering van de infrastructuur, waaronder de wegen.
Het achterstallig onderhoud van de wegen heeft ook te maken met de relatief hoge kosten voor onderhoud; die worden mede veroorzaakt door klimatologische omstandigheden. Op Bonaire spoelt bijvoorbeeld bij hevige regenbuien het zand weg uit de bermen, waardoor er diepe greppels ontstaan. Na de regenbuien blijft er bovendien veel water op de wegen staan. Op de verharde wegen zijn hierdoor de kuilen minder zichtbaar en op de onverharde wegen zorgt dit voor grote modderpoelen.[8]
Niet alleen achterstallig onderhoud zorgt voor extra belasting van het wegennet, maar ook de toenemende gebruiksintensiteit. Deze is het gevolg van de toename van de bevolking, van het autobezit en van het toerisme.

In de discussies omtrent het onderhoud van de wegen komt een duidelijk meningsverschil naar voren over hoe Caribisch en Europees Nederland elkaars verantwoordelijkheden zien. De eilanden zijn van mening dat Nederland meer mag bijspringen in de aanpak van het achterstallig wegenonderhoud, maar Nederland vindt dit een lokale verantwoordelijkheid. Via het BES-fonds worden de eilanden hier door het Rijk ook financieel in ondersteund. Saba geeft bijvoorbeeld in zijn ontwikkelingsplan aan dat in Europees Nederland wegonderhoud een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de gemeenten, de provincie en het rijk. In Caribisch Nederland daarentegen is het openbaar lichaam van het eiland verantwoordelijk voor alle wegen op het eiland.

3.5 Energievoorziening

3.5.1 Algemene schets energie

Op Bonaire wordt elektriciteit (en drinkwater) verzorgd door het Water- en Elektriciteitsbedrijf Bonaire (WEB). Dit is een N.V. waarvan het openbaar lichaam 100% van de aandelen heeft. WEB heeft alleen het elektriciteitsnet; de productie van energie wordt sinds 2013 verzorgd door het bedrijf Contour Global Bonaire, dat het toenmalige energiebedrijf Ecopower heeft overgenomen. De productie van energie op Bonaire geschiedt door vijf dieselinstallaties en dertien windturbines. De windturbines zorgden in 2013 voor 39% van de energieopwekking en de dieselinstallaties voor 61%.

Op Sint Eustatius en Saba werd tot 2014 de elektriciteit verzorgd door het Gemeenschappelijk Energie- en Waterbedrijf Bovenwindse Eilanden (GEBE), waarvan de aandelen in handen waren van de drie Bovenwindse eilanden Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba. Na de staatskundige hervorming wilde Sint Maarten niet langer verantwoordelijk zijn voor de energievoorziening op de twee andere eilanden (Van Bergenhenegouwen en Van Beuningen 2012). Ook gaven Sint Eustatius en Saba aan hun eigen (of een gemeenschappelijk) elektriciteitsbedrijf te willen hebben (IdeeVersa). Daarom kwamen in 2011 het rijk, de openbare lichamen en Sint Maarten overeen dat GEBE zou worden ontmanteld. In 2014 was deze ontmanteling een feit en kreeg Sint Eustatius zijn eigen energiebedrijf: Stuco. Daarmee vervielen ook de prijssubsidies op energie, die vóór de staatskundige verandering door Sint Maarten werden verstrekt.

De energieopwekking op Sint Eustatius is op dit moment 100% fossiel. Op Saba wordt de energie voor 100% geproduceerd door een dieselgenerator die bij de haven staat, vlak bij Fort Bay. Saba is voor zijn energievoorzieningen geheel afhankelijk van diesel en daarmee ook van de import van diesel. De elektriciteitsproductie op Saba is sinds 2010 licht gestegen. Ook is sinds 2014 op Saba een nieuw bedrijf verantwoordelijk voor de energieopwekking en distributie: Saba Electric Company (SEC). De afgelopen jaren is op Saba sterk ingezet op het ondergronds aanleggen van elektriciteitskabels, die daarvoor bovengronds lagen. In 2014 lag 90% van de kabels ondergronds. Verder is men met steun vanuit Nederland begonnen met het verplaatsen van de generator naar een meer landinwaarts gelegen plek, om minder gevoelig te zijn voor orkanen en andere calamiteiten.

Schema 3.4
Overzicht kenmerken energievoorziening in 2015, Caribisch Nederland

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
energieopwekking fossiel	5 dieselinstallaties	dieselinstallaties dieselinstallaties NuStar (privaat)	1 dieselinstallatie
energieopwekking duurzaam	13 windturbines waterzuiveringsfabriek		
verantwoordelijk bedrijf	WEB N.V.	Stuco	SEC
projecten en plannen	zonnepark	zonne-energie	wind- en/of zonne-energie

3.5.2 Gemaakte afspraken

Bij de transitie is afgesproken dat de minister van Economische Zaken (EZ) verantwoordelijk is voor een betrouwbare, betaalbare en schone energievoorziening in zowel Europees

als Caribisch Nederland. De minister heeft echter geen directe bevoegdheden ten aanzien van de energievoorziening.

Op 10 oktober 2010 trad de Wet elektriciteitsconcessies BES in werking; deze geeft de bestuurscolleges van de eilanden diverse bevoegdheden. De wet vervangt de Antilliaanse wet Landsverordening elektriciteitsconcessies, maar is qua inhoud vrijwel daaraan gelijk. De openbare lichamen kunnen eisen stellen aan het bouwen, aanleggen of in gebruik hebben van inrichtingen voor de productie van elektriciteit met het doel die elektriciteit te leveren en kunnen concessies afgeven aan energiebedrijven. Via die concessies kunnen voorwaarden gesteld worden aan bedrijven. In de wet is tevens vastgelegd dat het bestuurscollege de hoogte van de tarieven van elektriciteit voor consumenten vaststelt. Elektriciteit dient aan internationale kwaliteitseisen te voldoen, waaronder eisen voor leveringszekerheid. Door de beperkte schaalgrootte op de drie eilanden is scheiding tussen productie en levering niet altijd mogelijk.

Ieder jaar zijn er wijzigingen doorgevoerd met betrekking tot de afspraken van 2010. Onderwerp van deze afspraken zijn met name het tegengaan van de tariefstijging van energie op Bonaire en de onafhankelijke productie en verduurzaming van energie op Saba en Sint Eustatius. Met het oog op de problematiek rond de elektriciteitsvoorziening op Bonaire, is in 2012 een nieuw wetsvoorstel opgesteld. Dit beoogt een regulerend kader te verschaffen, waardoor de kwaliteit, betrouwbaarheid en betaalbaarheid van de productie en distributie van elektriciteit en drinkwater verbeterd worden.
In het Meerjarenprogramma 2015-2018 is dit als volgt vastgelegd:

> *Het kabinet zet zich in om door middel van exploitatie- en investeringssubsidies de kosten van basisvoorzieningen als water en energie voor zover ze samenhangen met schaalnadelen van de netwerken gelijk te trekken met Europees Nederland.*

3.5.3 Realisatie en knelpunten

De minister is verantwoordelijk voor een betrouwbare, betaalbare en schone energievoorziening in Caribisch Nederland.

Betrouwbaarheid

Op Bonaire vindt veel stroomuitval plaats. Sinds 2010 is er elk jaar meer stroomuitval geweest. Ook is de totale duur van de stroomuitvallen opgelopen. In 2012 bereikte de stroomuitval zijn hoogtepunt. Voor de oorzaak werd gewezen naar het geschil tussen Ecopower en WEB,[9] en naar de aanwezige infrastructuur.
Op Saba is het aantal stroomonderbrekingen sinds 2010 ongeveer gelijk gebleven, met als uitzondering het jaar 2012, toen het aantal (vooral kortstondige) stroomonderbrekingen hoger was dan normaal. Voor Sint Eustatius zijn hierover geen gegevens bekend.

Betaalbaarheid

In documenten en cijfermatige gegevens[10] wordt aangegeven dat de energieprijs zeer sterk is gestegen op zowel Bonaire als Sint Eustatius. Voor Saba kan lastig een inschatting worden gemaakt. Van 2011 is wel bekend dat het gemiddelde GEB- tarief met 15% is gestegen. Er bestaan verder belangrijke meetverschillen tussen Sint Maarten enerzijds en Saba en Sint Eustatius anderzijds. Sint Maarten wilde na de staatskundige hervorming niet langer verantwoordelijk zijn voor de energievoorziening op de andere twee eilanden. De reden is dat de energieopwekking op Sint Eustatius en Saba duurder is dan die op Sint Maarten, dat eraan hechtte om vanaf de staatkundige hervorming de tarieven voor de eigen bevolking zo laag mogelijk vast te stellen. Daarnaast is ook de inning van energierekeningen verbeterd. De strengere inning van rekeningen komt feitelijk neer op een verhoging van de prijs, doordat mensen in plaats van de halve rekening, de gehele rekening betalen. Deze 'prijsverhoging' komt niet terug in de statistieken. Dit alles verklaart de gehele prijsstijging.[11]

Schoon

Op alle drie de eilanden is sterk ingezet op het duurzamer maken van de energievoorziening. Bonaire heeft bijvoorbeeld de ambitie om op termijn over te schakelen op een 100% duurzame energievoorziening. De huidige groene energie komt enerzijds van een windmolenpark en anderzijds van een dieselcentrale die zowel op conventionele diesel als op biodiesel kan draaien. In 2015 werd bekend dat WEB in samenwerking met Oskomera Solar Power Solutions een proefopstelling van 785 zonnepanelen geplaatst heeft op het Barcaderaterrein op Bonaire. In het ontwikkelplan van Sint Eustatius wordt duurzame energie eveneens genoemd als een van de speerpunten van het nieuwe beleid. Werd er eerst ingezet op windenergie en zijn er meerdere testopstellingen gemaakt, nu is om praktische redenen overgegaan op zonne-energie. Het openbaar lichaam van Saba heeft aangegeven de voorkeur te hebben om in wind- of zonne-energie te investeren. Het ministerie van Economische Zaken heeft in 2014 aangegeven de verliezen van SEC over 2014 te zullen afdekken, maar daar in de daaropvolgende jaren geen middelen voor beschikbaar te hebben. Binnen afzienbare tijd moet er op het eiland dus energie opgewekt worden uit duurzame bronnen.

(Geen) Corporatie Governance

Naast de beschreven realisaties en knelpunten zijn op Bonaire in 2012 Ecopower, de toenmalige energieproducent van Bonaire, en het Water- en Elektriciteitsbedrijf Bonaire (WEB) een arbitrageprocedure gestart, omdat gesprekken over de uitleg van de overeenkomst tussen Ecopower en WEB niet tot een structurele oplossing leidden. WEB was het oneens met de manier waarop Ecopower de prijs van de elektriciteitsproductie berekende. Daarom betaalde WEB op een gegeven moment de door Ecopower gevraagde prijs niet meer. Ecopower werd echter door de arbiters materieel volledig in het gelijk gesteld. Deze uitspraak had tot gevolg dat WEB de kosten moest betalen die Ecopower in rekening bracht. Hierdoor stegen niet alleen met terugwerkende kracht de prijzen van productie, distributie en levering van elektriciteit, maar werd ook vanaf dat moment de energieprijs structureel

hoger.[12] De uitspraak had gevolgen voor de energieprijzen die huishoudens zouden moeten gaan betalen en er werd zelfs gespeculeerd dat de energieprijzen met 50% omhoog zouden gaan.[13] Om extreme prijsverhogingen voor huishoudens tegen te gaan, hebben de minsteries van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I) en van Infrastructuur en Milieu (IenM) geld beschikbaar gesteld,[14] waarbij strikt aan een groot aantal voorwaarden moest worden voldaan. Dankzij deze ingreep werd de kostenstijging van energie 15% tot 20% in plaats van 50% of 60%.

3.6 Digitale verbindingen

3.6.1 Algemene schets digitale verbindingen

In Caribisch Nederland heeft bijna 75% van de bevolking (via het huishouden) toegang tot internet en bezit meer dan 96% van de bevolking een mobiele telefoon (tabel 3.1). Wel zijn er verschillen tussen de eilanden: de bevolking van Sint Eustatius heeft duidelijk minder toegang tot digitale middelen dan de bevolking van Bonaire en Saba.

In 2012 behoorden de eilanden van Caribisch Nederland volgens webanalysebureau Renesys tot de landen met het hoogste risico om van het internet afgesloten te worden. De reden was dat er niet meer dan twee providers actief waren, wat een gevolg was van de kleine schaal van de eilanden.[15]

Tabel 3.1

Overzicht kenmerken digitale verbindingen in 2015, Caribisch Nederland (in procenten)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
percentage huishoudens met toegang tot internet[16]	75,1	68,1	83,3
percentage bevolking met een mobiele telefoon	97,9	90,7	93,9

3.6.2 Gemaakte afspraken

In 2008 is in een bestuurlijk akkoord de totstandkoming van een internetverbinding op de Bovenwinden via een zeekabel vastgelegd. Vervolgens werd op 18 augustus 2010 een overeenkomst gesloten tussen Nederland, Sint Eustatius en Saba waarin de verantwoordelijkheden rond de totstandkoming van de kabel werden vastgelegd. Het ministerie van BZK zou de initiële aanlegkosten financieren en de principeafspraak werd gemaakt dat het eigendom en de exploitatie van de kabel bij de eilanden zou komen.

Na 10 oktober 2010 heeft het ministerie van Economische Zaken (EZ) de verantwoordelijkheid op telecommunicatiegebied van de Antilliaanse autoriteiten overgenomen. Agentschap Telecom (AT), dat onder EZ valt, is de toezichthouder op en uitvoerder van de Wet telecommunicatievoorzieningen BES. Deze wet is gebaseerd op de wetgeving die gold op

de Antillen en wijkt daardoor af van de Telecommunicatiewet die in Nederland van kracht is.

Europees Nederland is verantwoordelijk voor het verlenen van concessies en machtigingen voor telecommunicatie, onder andere voor telefonie (vast en mobiel) en omroepen (Wet telecommunicatievoorzieningen BES). De openbare lichamen hebben altijd het recht zelf een concessie te nemen. Ze moeten dan wel voldoen aan dezelfde eisen als de andere concessienemers.

3.6.3 Realisatie en knelpunten

Nieuwe kabelverbinding tussen eilanden inmiddels gerealiseerd

De grootste verandering na de transitie is de voltooiing van de kabelverbinding tussen Saint Kitts, Sint Eustatius en Saba in 2013. In 2014 is ook de verbinding met Sint Maarten afgerond.[17] In 2010 was aangegeven dat de internetsnelheid voor de twee eilanden het grootste probleem was op digitaal gebied. Vóór de kabelverbinding was de gemiddelde internetaansluiting op Saba en Sint Eustatius een 256Kb- tot 512Kb-aansluiting. Na aanleg van de kabel hebben inwoners gemiddeld een 1Mb-aansluiting. Dit is echter nog steeds minder dan de aanbeveling van de Breedbandcommissie Verenigde Naties (ITU), die stelt dat een breedbandverbinding een minimale snelheid van 1,5Mb dient te hebben (BZK 2013).

De zeekabel is geheel gefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De totale kosten bedroegen 8,9 miljoen euro. Dit is meer dan het dubbele van het bedrag dat het ministerie in 2011 beschikbaar had gesteld voor het ontwerp en de aanleg van het kabelsysteem, namelijk 4,2 miljoen euro.

Aanbieders op Bonaire

De telecommarkt functioneert nog steeds niet optimaal, aldus de rijksvertegenwoordiger in zijn derde voortgangsrapportage. Er zijn inmiddels twee vaste aanbieders en vier mobiele aanbieders. Ook is er 4G te krijgen op het eiland.

Betaalbaarheid

Bewoners op Bonaire geven aan dat de kosten van de telecom hoog zijn, maar dat deze niet significant zijn gestegen sinds de staatskundige verandering (Ecorys 2012).
Deze inschatting komt overeen met de consumentenprijsindex (CPI). Deze geeft aan dat de prijzen voor communicatie op Bonaire in 2011 gestegen zijn en in de daaropvolgende jaren gedaald, waardoor de CPI van 2014 nagenoeg gelijk is aan die van 2010. Op Saba en Sint Eustatius is het de ervaring van huishoudens dat ze meer betalen voor hun telefoon, internet en kabel-tv sinds de staatkundige verandering in 2011. Volgens de CPI zijn de prijzen echter gelijkgebleven (Ecorys 2012).

3.7 Onderhoud

Tijdens het bestuurlijk overleg met Bonaire op 22 april 2010 is de afspraak met Bonaire gemaakt dat het Rijk naast de vrije uitkering jaarlijks een geldbedrag beschikbaar stelt voor onderhoud aan overheidsgebouwen en infrastructuur, mits er meerjarige onderhoudsplannen aan ten grondslag liggen en uit inhoudelijke doorlichting van de goedgekeurde begroting van Bonaire de noodzaak daarvoor blijkt (afspraak nummer 8). Aan deze afspraak is beperkt gehoor gegeven. In antwoord op vragen van de Kamer heeft de minister van BZK op 21 april 2013 geantwoord dat deze afspraak deels is gerealiseerd door verhoging van de vrije uitkering vanwege de door IdeeVersa (2012) geconstateerde noodzakelijke uitgaven voor wegen en onderwijshuisvesting op Bonaire en deels door het wegwerken van achterstanden in onderwijshuisvesting buiten de vrije uitkering om door het ministerie van OCW. De minister heeft toen wel toegezegd om de betrokken meerjarige financiering van aangepaste ontwikkelplannen nader uit te werken in het kader van de begrotingsvoorbereiding 2014. De minister voegde hierbij wel de waarschuwing toe dat bij het wegwerken van in decennia opgebouwde achterstanden rekening moest worden gehouden met de toentertijd bestaande budgettaire krapte op de Rijksbegroting, hetgeen een verantwoorde en afgewogen keuze noodzakelijk zou maken. Dit zou de reden kunnen zijn voor het feit dat deze uitwerking in de begrotingsvoorbereiding 2014 niet heeft plaatsgevonden.
In de CN-week van 8-12 juni 2015 zijn voor Bonaire en Saba nieuwe bestuurlijke afspraken gemaakt over een meerjarenprogramma 2015-2018, waarin een deel van de eilandelijke ontwikkelplannen is verwerkt. Met St. Eustatius is (nog) geen overeenstemming over een meerjarenprogramma omdat de delegatie van St. Eustatius het overleg in de CN-week van 8 tot 12 juni 2015 vroegtijdig heeft verlaten vanwege het instellen van verscherpt bestuurlijk toezicht door het Rijk en het geven van een financiële aanwijzing. In de meerjarenprogramma's zijn ook afspraken opgenomen over infrastructurele investeringen.
Dit neemt niet weg dat er onduidelijkheid is over de mate waarin afspraak nummer 8 in het bestuurlijk overleg met Bonaire van 22 april 2010 is nagekomen. Dit komt onder meer omdat de besluitvorming over de ophoging van de vrije uitkering is uitgesteld tot de uitkomsten van de evaluatie van Caribisch Nederland beschikbaar zijn. Het kabinet heeft in het akkoord van 11 juni 2015 met Bonaire toegezegd om voor de jaarwisseling 2015-2016 zijn standpunt over afspraak 8 in het bestuurlijk overleg van 22 april 2010 kenbaar te maken.

3.8 Conclusies

In de periode na 10 oktober 2010 is veel aandacht uitgegaan naar de aanwezige (fysieke) infrastructuur op Sint Eustatius, Saba en Bonaire. Daarbij is vanuit de diverse overheidsgeledingen gekeken naar de kwaliteit, beschikbaarheid en het prijsniveau van de verschillende infrastructurele voorzieningen. Met deze bestuurlijke aandacht wordt erkend dat afdoende infrastructurele voorzieningen belangrijk zijn voor het goed functioneren van de eilanden. Voor de luchthavens heeft dit geresulteerd in het opstellen van masterplannen.

Daarnaast zijn ook op andere terreinen nieuwe plannen ontwikkeld, waaronder plannen voor de verduurzaming en het verhogen van de leveringszekerheid van de energievoorzieningen en het verbeteren van de watervoorziening. Nederland heeft bijgedragen aan de financiering van de planvorming en heeft hiervoor ook inhoudelijke deskundigheid geleverd.

Voor de uitvoering van de plannen draagt Nederland financieel vooral in randvoorwaardelijke zin bij. Zo is Nederland voor de luchthavens bereid om de noodzakelijke investeringen in veiligheid te betalen, maar wordt de bouw van een nieuwe terminal gezien als een eigen verantwoordelijkheid van de eilanden. Dat is een bestuurlijke keuze. Van meer fundamentele aard zijn de discussies omtrent achterstallig onderhoud van de infrastructurele voorzieningen en de verdeling van de daarbij aanwezige verantwoordelijkheden. Dit speelt met name rondom de kwaliteit en het onderhoud van de wegen. Al in eerdere studies is geconstateerd dat de beschikbaar gestelde middelen niet afdoende zijn.

Bij de discussies over de verdeling van verantwoordelijkheden speelt mee dat er voor de eilanden geen sprake is van een kapitaaldienst en dat afdoende reserves ontbreken. Daarbij komt dat de Wet FinBES eisen stelt aan een (sluitende) begroting. In combinatie met de zeer beperkte financiële ruimte zorgen deze eisen ervoor dat geen invulling kan worden gegeven aan de verantwoordelijkheid van de eilanden met betrekking tot de noodzakelijke investeringen in infrastructuur.

Voor met name de bevolking, maar ook de bedrijven op de eilanden speelt mee dat de tot nu toe verrichte inspanningen vooral achter de schermen zijn uitgevoerd en daardoor voor het publiek (nog) niet goed zichtbaar zijn. Vele van de gemaakte plannen zijn pas onlangs in uitvoering genomen of zijn nog niet verder gekomen dan de tekentafel. Daarom is nog het nodige geduld vereist voordat er daadwerkelijk resultaat te zien is. Zeker voor de realisatie van fysieke projecten, waaronder infrastructuur, is dat niet ongewoon. De periode tussen planvorming en uitvoering neemt meestal vele jaren in beslag, vanwege de vereiste investeringen en de vele (deel)belangen die kunnen spelen. Goede en adequate publieksvoorlichting vanuit de verschillende betrokken (lokale en centrale) overheden kan hierbij uiteraard helpen.

Noten

1 http://www.ilent.nl/Images/Meerjarenplan%202013-2017_tcm334-341920.pdf
2 Ook hieraan is de voorwaarde verbonden dat er een meerjarig onderhoudsplan aan ten grondslag ligt en dat uit de inhoudelijke doorlichting van de goedgekeurde begroting van Bonaire ook de noodzaak daarvoor blijkt.
3 http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173879_4.html
4 https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20130410/brief_van_de_minister_van/f=/vj8pkcij9pmv.pdf
5 http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=11&cad=rja&uact=8&ved=0CCAQFjAAOAo&url=http%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fbestanden

%2Fdocumenten-en-publicaties%2Fbrochures%2F2010%2F05%2F20%2Finformatiekrant-regionaal-service-

6 http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Sint%20Eustatius/45859/45859_1.html

7 Hieraan is de voorwaarde verbonden dat er een meerjarig onderhoudsplan aan ten grondslag ligt en dat uit de inhoudelijke doorlichting van de goedgekeurde begroting van Bonaire ook de noodzaak daarvoor blijkt.

8 http://www.abcadvies.org/rapporten/ABC%20Rapport%20155.pdf

9 http://www.energeia.nl/preview/1498-Nederlandse-directeur-in-verdachtenbankje-wegens-stroomonderbreking-Bonaire.html

10 CBS (2015), Jaarmutatie vanaf 2010 consumentenprijsindex voor huisvesting, water en energie.

11 Ecorys (2012).

12 http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/09/13/kamerbrief-over-de-energieprijzen-in-bonaire.html

13 http://www.energievergelijken.info/blog/energieprijzen-bonaire-stijgen-50-procent.php

14 http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/10/01/beantwoording-kamervragen-van-de-leden-bosman-en-leegte-beiden-vvd-over-het-rioleringsproject-op-bonaire/lp-i-m-0000002551.pdf

15 Ecorys (2012).

16 CBS (2015), cijfers voor 2013.

17 https://www.rijksdienstcn.com/nieuws/rcn-rondt-aanleg-zeekabel-af-op-saba-en-statia-en-start-onderzoek-naar-verbeteren-internet-voorzieningen-op-bonaire

Literatuur

Bergenhenegouwen, J. van en J. van Beuningen (2012). *Advies hoofdlijnen regulerend kader elektriciteit op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.* Geraadpleegd via http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2014D43868

BZK (2013). Glasvezelverbinding ("zeekabel") Caribisch Nederland. Kamerbrief d.d. 9 december 2013, kenmerk 2013-0000741393. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

IdeeVersa (2012). *Referentiekader Caribisch Nederland,* Rotterdam.

Ecorys (2012). *Koopkrachtonderzoek. Onderzoek naar koopkrachteffecten en sociaal-economische omstandigheden op Caribisch Nederland*. Rotterdam: Ecorys.

4 Onderwijs

Monique Turkenburg

In dit hoofdstuk staan het aanbod en de kwaliteit van het bekostigd onderwijs in Caribisch Nederland centraal. We vangen aan met een cijfermatig overzicht van het aantal scholen en leerlingen op de eilanden en het opleidingsniveau van de bewoners. Na uitleg van het onderwijssysteem voor de transitie in 2010 en de kwaliteit van het onderwijs volgens de inspectie destijds, gaan we in op de gemaakte afspraken en vastgelegde ambities om het onderwijs in Caribisch Nederland in de daaropvolgende jaren te verbeteren. Op basis van de meest recente gegevens wordt beschreven of deze doelstellingen ook zijn gehaald.

4.1 Scholen, leerlingen en opleidingsniveau

Op Bonaire zijn zeven scholen voor primair onderwijs en is één school voor voortgezet onderwijs, die ook een mbo-afdeling heeft; ze worden alle door de overheid bekostigd. Bonaire heeft ook een niet-bekostigde basisschool.[1] In het schooljaar 2013/’14 waren er 1687 leerlingen in het primair onderwijs, 1145 leerlingen in het voortgezet onderwijs en 505 leerlingen in het mbo.
Sint Eustatius heeft vier scholen voor primair onderwijs en één school voor voortgezet onderwijs met een mbo-afdeling; alle worden door de overheid bekostigd. In het schooljaar 2013/’14 waren er 340 leerlingen in het primair onderwijs, 253 leerlingen in het voortgezet onderwijs en 39 leerlingen in het mbo.
Saba heeft één school voor primair onderwijs en één school voor voortgezet onderwijs met een mbo-afdeling; beide worden door de overheid bekostigd. In het schooljaar 2013/’14 waren er 150 leerlingen in het primair onderwijs, 97 leerlingen in het voortgezet onderwijs en 21 leerlingen in het mbo (tabel 4.1).

Vervolgonderwijs

Het onderwijsaanbod op mbo-niveau en hoger is zeer beperkt. Weliswaar is er op alle drie de eilanden inmiddels een mbo-afdeling, maar met name op Saba en Sint Eustatius is het opleidingsaanbod beperkt. In Caribisch Nederland zijn dertig verschillende mbo-opleidingen erkend, verdeeld over acht opleidingsdomeinen; de meeste worden aangeboden op de Scholengemeenschap Bonaire. Twee eilanden hebben een vestiging van een offshore-universiteit. Het zijn de Saba University School of Medicine (SUSM) en de Saint James School of Medicine op Bonaire. Tot 2013 had Sint Eustatius de University of Sint Eustatius Medical School (Usems), maar deze is tegenwoordig onder een andere naam op Sint Maarten gevestigd. De medische scholen trekken overwegend Amerikaanse studenten. Op Bonaire is het daarnaast mogelijk om een lerarenopleiding basisonderwijs te volgen aan een dependance van de University of Curaçao (UoC). Het diploma van deze

opleiding is vergelijkbaar met de bachelor van het hoger pedagogisch onderwijs in Nederland.

Tabel 4.1

Leerlingen en bekostigde instellingen, BES-eilanden, 2010/'11 en 2013/'14 (in absolute aantallen)

	leerlingen		scholen	
	2010/'11	2013/'14	2010/'11	2013/'14
Bonaire				
(speciaal) basisonderwijs	1597	1687		7[a]
voortgezet onderwijs (vmbo, havo, vwo, pro)	1078	1145	1	1
w.o. mbo[b]	216	505		
totaal	2891	3337		
Sint Eustatius				
(speciaal) basisonderwijs	345	340	4	4[c]
voortgezet onderwijs (vmbo, havo, pro)	265	253	1	1
w.o. mbo[d]	-	39	-	
totaal	610	632		
Saba				
(speciaal) basisonderwijs	155	150	1	1
voortgezet onderwijs (vmbo)	99	97	1	1
w.o. mbo[d]	-	21	-	
totaal	254	268		

a Waarvan 4 katholiek, 2 openbaar en 1 bijzonder.
b Niveau 1 t/m 4; opleidingen: media, sport en bewegen, administratie, hospitality, welzijn en techniek.
c Waarvan 1 katholiek, 1 adventist, 1 methodist en 1 openbaar.
d Niveau 1 en 2.

Bron: CBS (2014)

Per jaar kiest een deel van de jongeren uit Caribisch Nederland ervoor om hun vervolgopleiding (mbo-niveau of hoger) in Europees Nederland te volgen. In 2013/'14 waren dat 31 mbo-studenten en 49 hbo-studenten. Het jaar daarvoor lag dat aantal hoger, met 41 mbo-studenten en 72 hbo-studenten (DUO 2015).[2]
Een toenemend aantal jongeren maakt gebruik van het mbo-aanbod op het eigen eiland. Studenten hoger onderwijs maken eveneens meer gebruik van het aanbod in de eigen regio, en soms van dat in Amerika (tabel 4.2).

Tabel 4.2
Locatie van vervolgopleiding op basis van toekenningen studiefinanciering BES, 2011/'12-2013/'14 (in absolute aantallen)

		2011/'12	2012/'13	2013/'14
mbo				
	eigen eiland	82	211	271
	ander eiland van Caribisch Nederland	4	5	4
	Aruba, Curaçao, Sint Maarten	97	112	111
	overig deel Caribische regio[a]	0	0	2
	Amerika	1	5	8
ho				
	eigen eiland	12	9	2
	ander eiland van Caribisch Nederland	0	1	0
	Aruba, Curaçao, Sint Maarten	72	75	77
	overig deel Caribische regio[b]	7	8	6
	Amerika	20	23	25
totaal		295	449	506

a Britse Maagdeneilanden en Saint Kitts en Nevis.
b Amerikaanse Maagdeneilanden, Barbados, Britse Maagdeneilanden, Colombia, Dominicaanse Republiek.

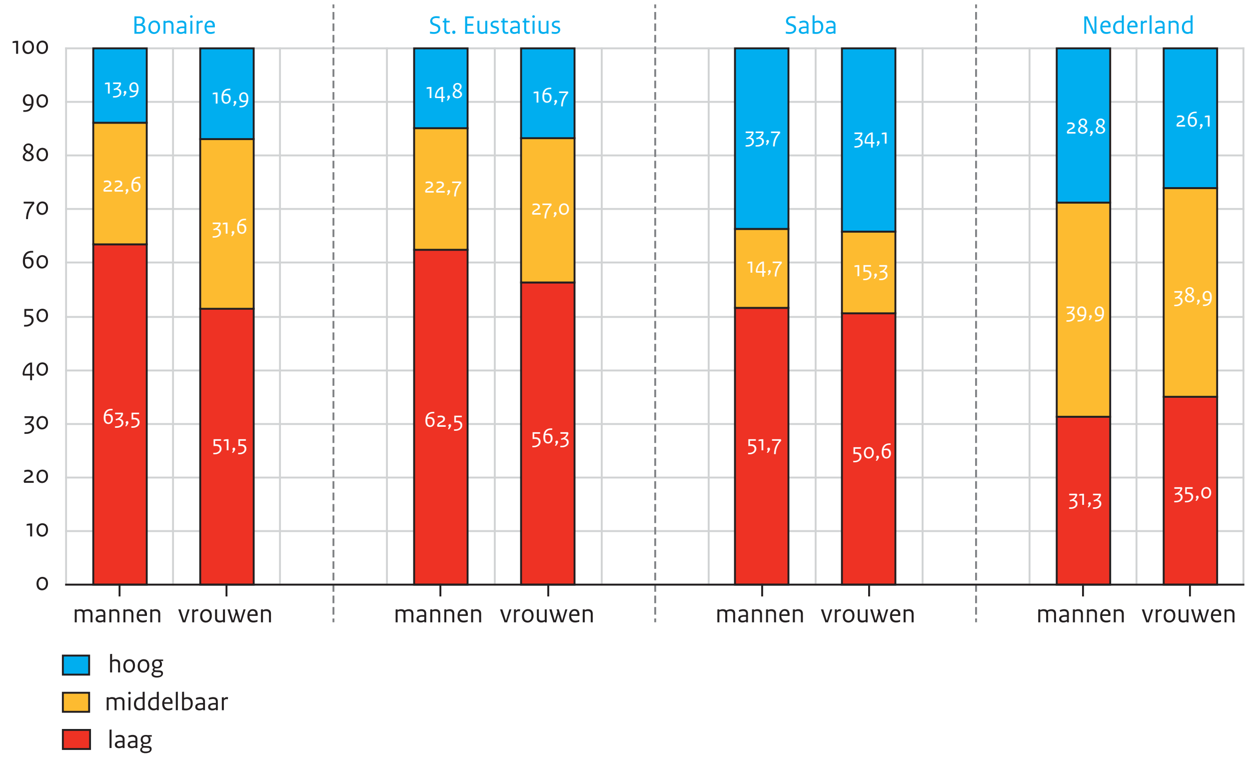
Bron: DUO (2015)

Op alle eilanden is er sprake van een braindrain; vele jongeren die voor hun studie uitwijken naar Europees Nederland of het buitenland keren na hun afstuderen niet terug naar de eilanden.

Opleidingsniveau van de bevolking

De bevolking op de eilanden is overwegend laagopgeleid, mannen nog iets vaker dan vrouwen (figuur 4.1). Het aandeel lager opgeleiden ligt in Caribisch Nederland veel hoger dan in Europees Nederland. Het relatief grote aandeel hoogopgeleiden op Saba wordt verklaard door de aanwezigheid van de Saba University School of Medicine (SUSM). In 2014 waren er zo'n 420 medische studenten op het eiland, dat is ruim 20% van de eilandbevolking.

Figuur 4.1
Opleidingsniveau totale bevolking van 15-75 jaar, naar geslacht, BES-eilanden en Nederland, 2013 (in procenten)



4.2 Het Nederlands-Caribische onderwijssysteem

Onderwijssysteem voor de transitie

Voordat Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen werden en het Nederlandse onderwijssysteem werd geïntroduceerd, had het onderwijs op de eilanden al een aantal wijzigingen ondergaan. Het resultaat van die wijzigingen, voorafgaand aan de transitie naar Nederlands model, leverde het volgende onderwijssysteem op.

– *Funderend onderwijs*. Het basisonderwijs bestaat uit twee cycli: de eerste cyclus omvat de eerste vier jaren van het funderend onderwijs, voor leerlingen van 4 tot 8 jaar, de tweede cyclus omvat de laatste vier jaren van het funderend onderwijs, voor kinderen in de leeftijd van 8 tot 12 jaar.
– *Voortgezet onderwijs* (vsbo/havo/vwo). Het voorbereidend secundair beroepsonderwijs (vsbo) is de samenvoeging van het daarvoor bestaande beroepsvoorbereidend onderwijs en de mavo. Het onderwijs op vsbo-scholen omvat een tweejarige periode van basisvorming en een tweejarige periode met verschillende leerwegen. Daarnaast omvat het voortgezet onderwijs ook havo en vwo.
– *Arbeidsgericht onderwijs (ago)*. Dit is een opleiding van het vsbo, maar is bedoeld voor leerlingen met leer- en gedragsstoornissen die geen vsbo-diploma kunnen halen.
– *Secundair beroepsonderwijs (sbo)*. Dit is ruimer opgezet dan het vroegere middelbaar beroepsonderwijs en middelbaar technisch onderwijs; het strekt zich ook uit tot

opleidingen waarvoor in principe geen diploma voortgezet onderwijs (vsbo) vereist is. Er zijn verschillende leerwegen met verschillende kwalificatieniveaus.

- *Speciaal onderwijs* (alleen aanwezig op Bonaire). Dit onderwijs is bedoeld voor leerlingen met onder andere zware auditieve en/of visuele handicaps, of leerlingen met ernstige leer- en/of gedragsproblemen.
- *Sociale vormingsplicht (svp)*. Dit is een vorm van tweedekansonderwijs. De Landsverordening sociale vormingsplicht is bedoeld voor jongeren in de leeftijd van 16 tot en met 24 jaar, die het onderwijs hebben verlaten zonder dat zij ten minste beroepsniveau 1 hebben gehaald. Deelname aan de svp biedt jongeren een kans dit beroepsniveau alsnog te behalen of via een schakelklas naar school terug te keren (Inspectie 2009).

Onderwijssysteem na de transitie

Sinds 1 augustus 2011 gelden voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba Nederlands-Caribische onderwijswetten. Het betekent dat het onderwijs vanaf dat moment is ingericht volgens het Nederlandse onderwijssysteem. De instructie- en examentaal wijken echter af. In het primair onderwijs wordt op Bonaire uitgegaan van twee instructietalen met een gelijkwaardige status, het Nederlands en het Papiaments. Voor Sint-Eustatius en Saba zijn dit het Engels en het Nederlands. De doelstellingen voor het Nederlands, het Papiaments en het Engels liggen vast in de regelgeving over de kerndoelen (RCN 2011).
Vanaf 2011 worden de leerlingen in het voortgezet onderwijs voorbereid op het afleggen van Nederlandse eindexamens. Saba vormde daarop al vanaf de transitie een uitzondering, met Engelstalig onderwijs en examens, op grond van de Caribbean Examination Council-structuur (CXC)[3] voor het algemeen vormend onderwijs. Later is daar Engelstalig beroepsonderwijs naar Nederlands model bijgekomen. Sint Eustatius leidde vanaf de transitie aanvankelijk op voor Nederlandse examens met Nederlands als instructietaal. Met ingang van schooljaar 2015/’16 stapt Sint Eustatius evenwel over naar Engelstalig onderwijs en CXC- en TVET[4]- examens (TK 2013/2014b), waarover later meer.
De naamgeving van het onderwijs is na de transitie hetzelfde als in Nederland. De sociale vormingsplicht (svp) is omgevormd tot sociale kanstrajecten jongeren (skj).[5]

Scholen moeten zich gaan houden aan de onderwijswetten die voor Caribisch Nederland gelden. Voor het primair onderwijs is dat de Wet op het primair onderwijs BES (WPO BES), voor het voortgezet onderwijs de Wet op het voortgezet onderwijs BES (WVO BES), voor het mbo de Wet educatie en beroepsonderwijs BES (WEB BES) en voor het sociale kanstraject de Wet sociale kanstrajecten jongeren BES (SKJ BES). Hoe de scholen het onderwijs geven, is echter aan de scholen zelf. Wel stelt de overheid zogenaamde deugdelijkheidseisen (wetten en regels) waaraan scholen zich moeten houden en beoordeelt de overheid de kwaliteit van het onderwijs; dit toezicht is een taak van de Inspectie van het onderwijs. Voor het beoordelen van de kwaliteit hanteert de inspectie kwaliteitskenmerken die zijn gebaseerd op de Wet op het onderwijstoezicht (Wot). Deze wet geldt ook voor het onderwijs op de eilanden.

Jongeren die na het voortgezet onderwijs in Nederland gaan studeren (mbo-niveau 3 of 4 of hoger onderwijs), hebben op grond van de Wet studiefinanciering BES recht op een zogenaamde opstarttoelage. Dat is een eenmalig bedrag om de eerste kosten mee te dekken, zoals een vliegticket, inboedel studentenkamer en bijvoorbeeld een winterjas. Verder kunnen deze studenten in Nederland een beroep doen op de maandelijkse financiering op grond van de Wet studiefinanciering 2000. Studenten die elders in de Caribische regio of de VS gaan studeren, kunnen in aanmerking komen voor studiefinanciering BES. Met ingang van het studiejaar 2015/'16 is de basisbeurs afgeschaft en geldt een nieuw stelsel op basis van de Wet studievoorschot hoger onderwijs. Studenten kunnen nu tot een maximumbedrag geld lenen voor hun studie; voor studenten met minder draagkrachtige ouders blijft er een aanvullende beurs beschikbaar. De wijziging geldt uitsluitend voor studenten in het hoger onderwijs, voor mbo-studenten verandert er niets.

4.3 Gemaakte afspraken

In 2006 zijn de algemene bestuurlijke afspraken voor de ontwikkeling van Caribisch Nederland tijdens een conferentie vastgelegd in een slotverklaring. Er is afgesproken dat er bij de inrichting van het voorzieningenniveau rekening zal worden gehouden met de geringe bevolkingsomvang op de eilanden, de grote afstand tot Nederland en het insulaire karakter.

4.3.1 De situatie per eiland voorafgaand aan de transitie

Voor een goed begrip van de gemaakte afspraken voor de transitie in 2010 is een schets van de uitgangssituatie noodzakelijk. De Inspectie van het onderwijs heeft in 2008 onderzoek uitgevoerd op Saba, Sint Eustatius en Bonaire om de kwaliteit van het onderwijs vast te stellen (Inspectie 2009).

Bonaire

In het onderzoek constateert de inspectie dat op Bonaire geen van de bekostigde scholen voor funderend onderwijs de basiskwaliteit levert die mag worden verwacht. Grote groepen leerlingen hebben daardoor een leerachterstand van meerdere jaren; dit geldt voor zowel de eerste als de tweede cyclus, en betreft lezen en rekenen. In Nederland zouden de scholen als zeer zwak worden beoordeeld en onder intensief toezicht van de inspectie worden geplaatst. De scholen hebben geen goed leerlingvolgsysteem, de leraren hebben onvoldoende expertise om zwakke leerlingen te begeleiden, en van een planmatige leerlingenzorg is geen sprake. Een adequaat aanbod voor meer begaafde leerlingen ontbreekt. Zelf hebben de scholen veelal niet in de gaten dat de leerlingen grote achterstanden hebben, doordat er geen ankerpunten zijn; zo ontbreken genormeerde toetsen en is ook het niveau van leeftijdgenoten geen referentiepunt, aangezien leerlingen van verschillende leeftijden bij elkaar in de klas zitten. De inspectie concludeert dat in de scholen voor funderend onderwijs vrijwel alle voorwaarden om goed onderwijs te realiseren ontbreken.

De bekostigde school voor voortgezet onderwijs op Bonaire levert in 2008 geen basiskwaliteit. De school zou naar Nederlandse maatstaven een zeer zwakke school zijn, aangezien deze langdurig in zowel bestuurlijke als onderwijskundige problemen verkeert. Er slagen te weinig leerlingen voor de opleidingen, de gemiddelde cijfers liggen ver beneden de ondergrens die in Nederland wordt gehanteerd, het niveau van de schoolexamens wijkt te zeer af van het centrale examen, en leerlingen lopen te veel vertraging op in hun opleiding. Het pedagogisch handelen van de docenten is in orde, maar het didactisch handelen geeft reden tot zorg.
Net als in het funderend onderwijs ontbreekt in het voortgezet onderwijs een sluitend kwaliteitszorgsysteem. Er zou niet of nauwelijks worden samengewerkt tussen de verschillende units in de school en de inspectie spreekt vanwege de vele langdurige conflicten en twistpunten van een 'schoolklimaat dat ernstig verziekt en ronduit onveilig is.' Het bestuur van de school schiet duidelijk tekort en neemt niet de verantwoordelijkheid om de problemen aan te pakken. De afdeling Secundair beroepsonderwijs (sbo) – die deel uitmaakt van de scholengemeenschap voor voortgezet onderwijs – heeft te lijden onder de bestuurlijke problemen en onveiligheid op school. In tegenstelling tot de andere afdelingen, is het oordeel van de inspectie over het onderwijs hier niet negatief. Weliswaar heeft de afdeling 'nog een lange weg te gaan', maar er is volgens de inspectie sprake van goed onderwijskundig leiderschap, een duidelijke missie en een lerarenteam dat over voldoende vakmanschap beschikt. Wel geldt voor alle opleidingen dat er meer aandacht zou moeten komen voor leerlingen die dreigen vast te lopen. De inspectie constateert dat alle sbo-opleidingen leerlingen goed voorbereiden op een beroep. Door een bundeling van krachten zou het sbo kunnen worden versterkt, verbreed en verdiept.

Minder gunstig oordeelt de inspectie in 2008 over de kwaliteit van het speciaal onderwijs en de aandacht voor zorgleerlingen. De mogelijkheden om vast te stellen of een leerling een zorgleerling is of niet, ontbreken vrijwel geheel. De inspectie constateert dat de slechte kwaliteit van het onderwijs de zwakste leerlingen treft en dat het systeem min of meer zorgleerlingen produceert. Hoewel zeer betrokken, schieten de leraren tekort in hun handelen. Er zijn te lange wachttijden voor diagnose en een passend aanbod, en deskundigheid voor de aanpak van gedragsproblemen en psychiatrische problemen ontbreekt. Door de gebrekkige verwijzing komen te veel leerlingen thuis te zitten of gaan naar het reguliere onderwijs, waar ze niet thuishoren en vaak voortijdig uitvallen. De inspectie spreekt van een grote groep als de *pushouts* van het gebrekkige onderwijssysteem. De positie van het speciaal onderwijs is geïsoleerd (volgens de inspectie moeten veel leerlingen soms een half uur of meer reizen naar de school voor speciaal onderwijs), de doelgroep is beperkt (het zijn vooral (zeer) moeilijke lerende kinderen (mlk/zmlk-profiel)), en ten slotte laat de opbrengstgerichtheid te wensen over.

Positiever oordeelt de inspectie over de sociale vormingsplicht. De inzet en betrokkenheid van het team is groot; wel is lastig te bepalen wat de opbrengsten zijn, door het ontbreken van benchmarks. Er zijn verbeterpunten wat betreft de samenhang in trajecten, begelei-

ding en samenwerking met partners in de keten. Het is verder de vraag of ook echt alle jongeren in het vizier zijn.

Sint Eustatius

Op Sint Eustatius voldoen in 2008 volgens de inspectie noch de scholen voor funderend onderwijs, noch de school voor voortgezet onderwijs aan de basiskwaliteit. Alle scholen voor funderend onderwijs zouden in Nederland de kwalificatie zeer zwak krijgen en onder toezicht worden geplaatst. Ook hier hebben grote groepen leerlingen achterstanden van twee leerjaren opgelopen bij rekenen en lezen. De leerlingen zullen deze achterstanden straks meenemen naar het voortgezet onderwijs, waardoor de problemen daar verder toenemen. Op het eiland ontbreken de voorwaarden om het tij te kunnen keren; zwakke leerlingen dreigen daardoor nog zwakker te worden.
De scholen hebben geen zicht op de achterstanden. De voorwaarden voor de realisering van goed onderwijs ontbreken; er is geen goed kwaliteitszorgsysteem. De leraren bezitten echter voldoende pedagogische en veelal ook didactische vaardigheden. Ouders zijn zeer betrokken bij het onderwijs van hun kinderen, maar maken zich vooral zorgen. Een van die zorgen betreft de beheersing van het Nederlands, die in hun ogen is afgenomen.

Voor de school voor voortgezet onderwijs geldt eenzelfde kwaliteitsoordeel als voor die op Bonaire: de opbrengsten zijn te laag en het onderwijsleerproces schiet tekort. Een sluitend kwaliteitszorgsysteem ontbreekt eveneens. Er is sprake van zwak leiderschap, onvoldoende scheiding van verantwoordelijkheden en gebrekkige communicatie tussen bestuur en school, maar ook binnen de school.

Er is op Sint Eustatius een projectbureau sociale vormingsplicht (svp) dat volgens de inspectie goed van start is gegaan. Het eerste jaar was succesvol, het tweede jaar leek wat minder succesvol; echter, de intake en het aanbod zijn volgens de inspectie van een goed niveau. De loopbaanbegeleiding kan beter, evenals de samenwerking in de keten. De uitvoering van de sociale vormingsplicht is in handen van zowel de school voor voortgezet onderwijs als een particuliere stichting; volgens de inspectie zou één uitvoeringsorgaan preferabel zijn.

Saba

Saba neemt binnen Caribisch Nederland een wat andere positie in. Het funderend onderwijs is er volgens de inspectie beduidend beter dan op de andere eilanden, het voortgezet onderwijs heeft met een Engelstalig examen een afwijkend examensysteem, en de sociale vormingsplicht is hier als laatste ingevoerd.

De school voor funderend onderwijs heeft in 2008 volgens de inspectie een behoorlijk niveau van basiskwaliteit. Er is sprake van goed georganiseerd en opbrengstgericht onderwijs. De school heeft een duidelijke visie en missie. Er wordt regelmatig getoetst op school om te zien waar de leerling staat, maar ook om het gegeven onderwijs te verbeteren.

Mogelijke verbeteringen liggen op het terrein van passend onderwijs en leerlingenzorg, zodat prestaties van zowel zwakkere als de betere leerlingen omhooggaan.

Ook op de school voor voortgezet onderwijs heerst een opbrengstgerichte cultuur, maar hier voldoet de school niet aan de basiskwaliteit en krijgt zij het predicaat zwak. De leerprestaties en examenresultaten zijn laag, er zijn te veel gezakten, en het civiele effect van de afgegeven diploma's is te laag. De leerlingen zullen met hun diploma niet naar een Nederlandse universiteit kunnen. Er is weliswaar een goed systeem van kwaliteitszorg, maar dit richt zich vooral op docenten en veel minder op de leerlingen. Er is op de school geen goed onderwijsprogramma voor de zwakke, meer praktisch ingestelde leerlingen en evenmin voor de zeer goede leerlingen. Voorbereidend beroepsonderwijs ontbreekt in 2008.

De sociale vormingsplicht is in 2008 nog maar net ingevoerd. De selectie verloopt nog niet altijd juist (er worden bijvoorbeeld leerlingen geplaatst waar men in het voortgezet onderwijs geen raad mee weet), en de loopbaanbegeleiding moet beter, evenals de samenwerking met partners in de keten. De inspectie stelt dat samenwerking van de sociale vormingsplicht met de school voor voortgezet onderwijs in de toekomst voor de hand ligt, evenals een samenwerking met Sint Eustatius voor een beter aanbod.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Vrijwel alle scholen op de drie eilanden kampen met een gebrek aan moderne leermiddelen. Soms ontbreken boeken in het geheel en werken de leerlingen met kopieën. Soms ook worden sterk verouderde of niet op de Caribische situatie toegesneden leermiddelen gebruikt. Uit financiële overwegingen en vanwege het feit dat het Nederlands als instructietaal of als vreemde taal een belangrijke rol speelt, worden vaak in Nederland ontwikkelde leermiddelen gebruikt, zonder deze evenwel aan te passen.
Het onderzoek van de inspectie in 2008 laat ook zien dat de huisvesting een probleem vormt: veel schoolgebouwen zijn oud en slecht onderhouden.

4.3.2 Afspraken, norm en ambities
In diverse bestuurlijke overleggen zijn de specifieke afspraken voor onderwijs vastgelegd in besluitenlijsten. Deze staan gerangschikt in kader 4.1.

Kader 4.1 Afspraken over het onderwijs

Op 31 januari 2008 is het volgende afgesproken.

- Ieder kind op Saba, Sint Eustatius en Bonaire heeft een gelijke kans op onderwijs.
- Er wordt een voorstel uitgewerkt om onder meer te komen tot een vorm van studiefinanciering ten behoeve van studie in de Caribische regio. Tevens wordt bezien of kosteloos onderwijs voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs mogelijk is. Daarnaast wordt ingezet op handhaving van de leerplicht en is er speciale aandacht voor leerlingen die bijzondere zorg nodig hebben.

Op 18 juni 2008 werd het volgende toegevoegd.

- De eilandbestuurders van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) zijn overeengekomen dat in 2009 en 2010 daadwerkelijke verbeteringen worden getroffen in het onderwijs op de BES-eilanden.
- De verbeteringen zijn gericht op het primaire onderwijsproces en hebben betrekking op zowel de huisvesting (onder meer achterstallig onderhoud schoolgebouwen), als (de kwaliteit van) het personeel, de onderwijsmaterialen en de gebruikte onderwijsmethoden.
- Tegelijkertijd start vanaf september 2008 de onderwijsinspectie haar werkzaamheden aldaar, waarbij het, naast de kwaliteit van de school, gaat om de plaats en positie van het voortgezet en beroepsonderwijs.
- Voor de uitvoering van het plan is gedurende 2009 en 2010 additioneel een bedrag van 4 miljoen euro op jaarbasis beschikbaar, dus in totaal 8 miljoen euro.
- Voorgenomen activiteiten worden in nauwe samenspraak met de BES-eilanden uitgewerkt → er zal tijdens de volgende BES-week een conceptbestedingsplan besproken worden.

Op 20 november 2008 werden ten slotte onderstaande afspraken vastgelegd.

- In alle onderwijssectoren van Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden de volgende acties ingezet.
  - Er wordt een verbetertraject per school/instelling opgesteld.
  - De deskundigheid van leerkrachten (met inbegrip van praktijkbegeleiders/leermeesters in het beroepsonderwijs) wordt bevorderd.
  - Het onderwijskundig management en de schoolbesturen worden geprofessionaliseerd.
  - Er komen betere voorzieningen voor leerlingen die extra zorg nodig hebben om in het reguliere onderwijs mee te kunnen komen.
  - De benodigde schoolboeken en lesmaterialen worden ter beschikking gesteld.
  - Er wordt geïnvesteerd in de huisvesting, met name samenhangend met de veiligheid en de gezondheid van leerlingen (in het licht van de bevindingen van de VROM-inspectie).

- Het volgende heeft daarbij hoogste prioriteit:
  - het inhaalprogramma voor de leerlingen in de hoogste groepen van de tweede cyclus funderend onderwijs;
  - het ter beschikking stellen van de benodigde schoolboeken en andere lesmaterialen alsmede voor het onderwijs benodigde materiële voorzieningen waaronder bijvoorbeeld ook schoolbussen;
  - het oplossen van de urgente problemen die door de VROM-inspectie zijn gesignaleerd in de onderwijshuisvesting.

– Uiterlijk 1 januari 2009 wordt aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba een voorstel voorgelegd hoe om te gaan met de studiefinanciering. De mogelijkheid zal worden onderzocht om, voorafgaande aan de transitie, op dit onderdeel een eerdere overdracht te bewerkstelligen van de Nederlandse Antillen naar de (eind)verantwoordelijkheid van de minister van ocw.

– De leren-en-werkenprogramma's worden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba integraal verbonden met de onderwijsplannen.

Voor de realisatie van de prioriteiten wordt per prioriteit en per eiland in opdracht van het ministerie van ocw een projectplan opgesteld in nauwe samenwerking met de drie eilanden. De projectplannen worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het ministerie van ocw, dat een projectleider aanstelt in het Regionaal Service Centrum.

Een belangrijk ijkpunt voor de toekomst van het onderwijs in Caribisch Nederland vormde een onderwijsconferentie met alle belanghebbenden; het resultaat van de conferentie was een onderwijsagenda. In de onderwijsagenda *Samen werken aan kwaliteit* (Onderwijsagenda 2011) zijn de ambities en afspraken vastgelegd die ervoor moeten zorgen dat de kwaliteit van het onderwijs op Saba, Sint Eustatius en Bonaire in 2016 op een naar Nederlandse en Caribische normen aanvaardbaar niveau komt. Voor de totstandkoming van de onderwijsagenda zijn schoolbesturen, schoolleiders en openbare lichamen geraadpleegd; de agenda is ondertekend door de onderwijsgedeputeerden van de eilanden, de schoolbesturen en de toenmalige minister van ocw.

In het kort zijn de volgende vijf prioriteiten benoemd.

1 De kwaliteit omhoog
  a Elke school voert haar schoolonderwijsverbeterplan uit. De school krijgt hierbij, desgewenst, hulp van een schoolcoach.
  b Scholen besteden extra aandacht aan taal(beleid) en rekenen.
  c Leer- en kwalificatieplicht zijn speerpunten van de scholen en het openbaar lichaam. Doel is dat elke jongere minimaal een startkwalificatie haalt en dat voortijdig schoolverlaten wordt teruggedrongen.

2 Versterken van de kwaliteit van leraren, schoolleiding en schoolbesturen
  a Leraren zijn bevoegd en bekwaam en hebben voldoende pedagogisch-didactische vaardigheden. Ondersteunende activiteiten hiervoor worden opgenomen in een Plan van aanpak lerarenbeleid voor Caribisch Nederland.
  b Schoolleiders en schoolbesturen zijn zich bewust van hun nieuwe rol en nieuwe verantwoordelijkheden. Ze krijgen steun van de schoolcoach en het administratiekantoor.

3 Onderwijszorg op maat
   a Schoolbesturen en het bestuur van de uitvoeringsinstantie sociale kanstrajecten jongeren (skj) werken met elkaar en met deskundigen om elke leerling die dat nodig heeft onderwijszorg te bieden.
   b Elke school stelt haar leraren in staat een cursus leer- en gedragsproblemen te volgen.
   c Leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte worden gesignaleerd. Hun onderwijszorgbehoefte wordt door de leraar in kaart gebracht in een handelingsplan, met hulp van de intern begeleider of zorgcoördinator.
   d Iedere school voor voortgezet onderwijs maakt een plan van aanpak voor het invoeren van praktijkonderwijs.
   e De sociale vormingsplicht (svp) wordt door het openbaar lichaam omgevormd naar sociale kanstrajecten jongeren (skj).

4 Aantrekkelijk beroepsonderwijs
   a Scholen zetten in op het versterken van de kwaliteit en het imago van het beroepsonderwijs, zowel in het vmbo als in het mbo.
   b Op Sint Eustatius en Saba wordt mbo-1-niveau aangeboden en bezien of er mogelijkheden zijn om leerlingen van deze eilanden een mbo-2-opleiding te laten volgen.
   c Het ministerie van ocw streeft naar samenwerking binnen het Koninkrijk met de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, om meer keuzemogelijkheden voor leerlingen te realiseren.

5 Randvoorwaarden op orde
   a Alle betrokken partijen krijgen tijdig de juiste informatie over de gevolgen van de overgang naar het op Europees-Nederlandse leest geschoeide onderwijsstelsel.
   b De openbare lichamen, het ministerie van ocw en de schoolbesturen werken samen aan de uitvoering van een plan voor onderwijshuisvesting.
      – Het ministerie van ocw, de openbare lichamen en de schoolbesturen maken heldere afspraken over hoe beleidsontwikkeling en wetswijzigingen in Europees Nederland doorwerken in Caribisch Nederland. Uitgangspunt is een eenvoudig en stabiel stelsel en voldoende tijd voor het invoeren daarvan, rekening houdend met de verschillende uitgangssituaties in Caribisch Nederland.
      – Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van middelen. Zij krijgen daarvoor in 2011 en 2012 steun van het administratiekantoor.

Aangezien de uitgangssituatie per eiland en per school verschillend is, zullen de algemene doelen op macroniveau door scholen moeten worden vertaald naar een eigen onderwijs-

agenda (microniveau), zo wordt gesteld in de Onderwijsagenda (2011). Het betekent dat rekening kan worden gehouden met de specifieke situatie van de eigen school.

Bij de totstandkoming van de agenda is besloten dat over de uitvoering regelmatig contact zal worden onderhouden met betrokkenen en dat de voortgang jaarlijks wordt geëvalueerd. Deze jaarlijkse evaluatie wordt besproken met betrokkenen, en de Eerste en Tweede Kamer worden op hoofdlijnen geïnformeerd.

Norm

De uiteindelijke norm voor Caribisch Nederland op het gebied van onderwijs is als volgt te omschrijven: een leerling die onderwijs heeft gevolgd op Saba, Sint Eustatius of Bonaire moet in staat zijn om zijn of haar opleiding zonder problemen in Nederland te vervolgen. Een in Caribisch Nederland afgegeven diploma moet gelijkwaardig zijn aan een diploma in Europees Nederland, dan wel de Commonwealth Caribbean of de vs; anders gezegd: de civiele waarde moet gelijk zijn. Om aan deze norm te kunnen voldoen, moet de kwaliteit van het onderwijs op alle drie de eilanden worden versterkt. De criteria voor onderwijskwaliteit die de Inspectie van het onderwijs hanteert, vormen de leidraad in dat proces.

Te realiseren kwaliteitscriteria ‘basiskwaliteit’ en tijdpad

De eilanden krijgen in de periode 2010-2016 de tijd om ervoor te zorgen dat de scholen voldoen aan wat de Inspectie van het onderwijs ‘basiskwaliteit’ noemt. Uiterlijk op 1 augustus 2016 moeten alle scholen voldoen aan de Nederlandse normen voor basiskwaliteit. Per onderwijssector en per onderscheiden kwaliteitskenmerk gelden echter verschillende termijnen. Zo moeten universele kwaliteitskenmerken die niet direct verbonden zijn aan de oude of nieuwe wetgeving, per 10 oktober 2010 (de datum van de transitie) zijn gerealiseerd. Daarnaast zijn er kwaliteitskenmerken die per 1 augustus 2011 gerealiseerd moeten zijn, aangezien deze gekoppeld zijn aan wettelijke voorschriften die vanaf die datum gelden. Ten slotte moet op uiterlijk 1 augustus 2016 worden voldaan aan kwaliteitskenmerken die uit de verbeterprogramma’s voortvloeien of waarvoor de voorwaarden om ze te kunnen realiseren nog niet aanwezig zijn bij het van kracht worden van de wetten. Scholen voldoen aan de basiskwaliteit als ze voldoen aan de minimale kwaliteitseisen wat betreft het leerstofaanbod, de onderwijstijd, het pedagogisch-didactisch handelen van leraren, het schoolklimaat, de leerlingzorg en de leerprestaties. Hieronder volgt een uitwerking van deze kwaliteitscriteria; tussen haakjes staat de ingangsdatum vermeld (inspectie 2011a, 2011b, 2011c).

Basis- en voortgezet onderwijs

Voor het leerstofaanbod gelden de volgende kwaliteitseisen. In het primair onderwijs betrekt de school alle kerndoelen als te bereiken doelstellingen bij de aangeboden leerinhouden voor (Nederlandse) taal en rekenen/wiskunde (uiterlijk in 2016 bereikt). Ook moeten de leerinhouden voor (Nederlandse) taal en voor rekenen en wiskunde aan voldoende leerlingen (ten minste 90%) worden aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8 (per

1 augustus 2011). Scholen die een substantieel aantal leerlingen met een taalachterstand hebben, moeten bij (Nederlandse) taal de leerinhouden aanpassen aan de onderwijsbehoeften van deze leerlingen (per 1 augustus 2011).
De aangeboden leerinhouden in de onderbouw van het voortgezet onderwijs moeten eveneens voldoen aan de wettelijke vereisten (per 1 augustus 2011 en te beginnen bij het eerste leerjaar). De aangeboden leerinhouden in de bovenbouw dienen dekkend te zijn voor de examenprogramma's (met ingang van de transitiedatum 10 oktober 2010). En ook in het voortgezet onderwijs geldt dat scholen met een substantieel percentage taalzwakke leerlingen bij alle vakken een aanbod aan leerinhouden hebben dat past bij de talige onderwijsbehoeften van deze leerlingen (per 1 augustus 2011).

Voor het criterium onderwijstijd geldt dat alle scholen op de eilanden moeten voldoen aan de wettelijke eisen (per 1 augustus 2011). Die wettelijke eisen hebben betrekking op:
- de voorgeschreven onderwijstijd;
- de verhouding tussen geplande en gerealiseerde onderwijstijd;
- de verhouding in tijd die wordt besteed aan kernvakken en overige vakken en domeinen uit het curriculum, waarbij de onderwijstijd voldoende is afgestemd op de onderwijsbehoeften van leerlingen. Er moet dus ook rekening worden gehouden met het verschil in tempo waarin leerlingen zich de stof eigen maken.

Het pedagogisch-didactisch handelen van leraren heeft betrekking op de kwaliteit van de gegeven lessen, met name op het terrein van de kernvakken. De inspectie let daarbij op de structuur van de lessen, de aandacht voor de zelfstandigheid van de leerlingen, de instructietaal en de mate waarin de leraar de leerlingen bij de les betrekt. Er wordt een aantal universele eisen gesteld op dit gebied, die niet zijn gebonden aan de transitie, maar waaraan het onderwijs per 10 oktober 2010 wel moet voldoen. Zo moeten leraren duidelijk en beknopt uitleg geven van de leerstof en een taakgerichte werksfeer realiseren, zodat er rust en orde is in de klas, waarbij leerlingen goed luisteren en geconcentreerd kunnen werken. Leerlingen moeten actief betrokken zijn bij de onderwijsactiviteiten.

Het schoolklimaat richt zich op de aard van het onderwijs (dat moet voldoende uitdagend zijn), de veiligheid op school en de wijze waarop leraren en leerlingen met elkaar omgaan. Genoemde criteria zijn: het personeel van de school zorgt ervoor dat de leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en anderen omgaan (per 10 oktober 2010), en dat de mentoren in het voortgezet onderwijs het welbevinden en de motivatie van de leerlingen stimuleren. Belangrijk is dat de school inzicht heeft in de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel, en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op de school voordoen (per 1 augustus 2011). Scholen moeten dus met enige regelmaat leerlingen en leraren vragen naar hun veiligheidsbeleving. Een noodzakelijke voorwaarde is dat de school een veiligheidsbeleid voert en een veiligheidsplan heeft.

Onder leerlingenzorg wordt de planmatigheid verstaan van de zorg voor en begeleiding van leerlingen die bijzondere aandacht nodig hebben, van de signalering van leer- en ontwikkelingsproblemen en de evaluatie ervan. Scholen moeten leerlingen systematisch begeleiden tijdens hun schoolloopbaan – ook leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften – en bij de keuze voor vervolgonderwijs. Het is de bedoeling dat de school daartoe een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures gebruikt voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen (per 1 augustus 2011). Scholen moeten leerlingen die dat nodig blijken te hebben, extra zorg bieden en deze zorg planmatig uitvoeren (per 1 augustus 2011).

Wat betreft de criteria voor de leerprestaties doet zich het probleem voor dat er te weinig gegevens over de prestaties van de scholen beschikbaar zijn, om een norm te bepalen die overeenstemt met 'het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht'. Die norm moet onder de verantwoordelijkheid van de Inspectie van het onderwijs worden ontwikkeld.
Voor het basisonderwijs is het doel dat de resultaten van de leerlingen aan het eind van de basisschool ten minste liggen op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht. Hetzelfde geldt voor de leerlingresultaten voor (Nederlandse) taal en rekenen/wiskunde tijdens de schoolperiode. Beide doelen moeten uiterlijk per 1 augustus 2016 zijn gerealiseerd.
Dezelfde termijn geldt voor het voortgezet onderwijs; dan moeten leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs het opleidingsniveau behalen dat mag worden verwacht. Bovendien mogen leerlingen in de bovenbouw geen of slechts weinig vertraging oplopen. Leerlingen moeten voor het centraal examen vmbo, havo of vwo de cijfers halen die mogen worden verwacht; daarbij dienen de verschillen tussen het cijfer voor het schoolexamen (SE) en het cijfer voor het centraal examen (CE) van een aanvaardbaar niveau te zijn. Dit laatste criterium geldt wel al vanaf de transitiedatum.

Bij de introductie van het praktijkonderwijs geldt dat er nog criteria voor moeten worden ontwikkeld; dit gebeurt in samenhang met de introductie van een monitor voor de uitstroom. Voor het praktijkonderwijs wordt uitgegaan van het leerrendement van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Het gaat daarbij om de verwachting dat leerlingen met specifieke leerachterstanden en/of een meer dan gemiddelde zorgbehoefte na het tweede leerjaar in staat zijn zich verder te ontwikkelen op de betreffende opleiding, aan de hand van een uitstroomprofiel dat de school heeft opgesteld. De school dient vorm en inhoud te geven aan een individuele leerroute en begeleiding van deze leerlingen. Die individuele leerroute moet verbonden zijn met een individueel uitstroomprofiel. Dit moet eveneens op 1 augustus 2016 zijn gerealiseerd.

De kwaliteit van het onderwijs moet worden geborgd door de onderwijsinstellingen.
Dit houdt in dat er met regelmaat geëvalueerd wordt, dat verbeteractiviteiten worden

opgesteld, dat er maatregelen worden genomen om de kwaliteit te borgen en dat het management ook duidelijk stuurt op kwaliteit (inspectie 2011a).

Middelbaar beroepsonderwijs (mbo)

In grote lijnen gelden de kwaliteitseisen voor het primair en voortgezet onderwijs ook voor het mbo (inspectie 2011b). Verreweg de meeste eisen gelden vanaf de transitiedatum 10 oktober 2010. Zo moeten de inrichting en uitvoering van het programma doelmatig en zorgvuldig zijn. Dat wil zeggen dat het programma zowel op het mbo zelf als in de praktijk voldoende kader biedt, inhoudelijk en didactisch samenhangend is en is afgestemd op de eindtermen/kwalificatiedossiers, waaronder de leer- en burgerschapscompetenties.
Het programma dient tegemoet te komen aan verschillen in onderwijsbehoeften en biedt ruimte voor keuzes van deelnemers; de studiebelasting moet doelmatig zijn.
Voor het leerproces geldt dat dit doelmatig en stimulerend is. Zo gelden er criteria voor aanwezigheid. De gehanteerde werkvormen moeten samenhangend zijn, de studenten stimuleren, en zijn afgestemd op de eindtermen/competenties en het didactisch concept. De student moet effectief in staat zijn zich te ontwikkelen door middel van een juiste feedback van de docenten. De geboden begeleiding moet afgestemd zijn op de mate van zelfstandigheid van de student; er moet dus maatwerk worden geboden. De kwaliteit van de beroepspraktijkvorming (bpv) moet eveneens op orde zijn. Ook voor de beroepspraktijkvorming geldt dat studenten vanuit zowel de school als het bedrijf goed worden begeleid en dat ze werk verrichten dat past bij de richting en het niveau van de opleiding.

De school moet de gehele schoolloopbaan van de studenten goed begeleiden. Dat wil zeggen dat de voorlichting zorgvuldig is, en de intake en plaatsing in het mbo van passend niveau. Ook worden studenten individueel begeleid bij het vormgeven van hun loopbaan, zowel wat betreft studievoortgang, te maken keuzes, doorstroom naar een hoger niveau, alsook bij persoonlijke, sociaal-emotionele of gedragsproblemen en de dreiging van voortijdig schoolverlaten. Al deze criteria zijn ingegaan vanaf de transitiedatum.
Een jaar later (per 1 augustus 2011) moeten de scholen ook in staat zijn om zorg (cognitief dan wel sociaal-emotioneel) te bieden aan studenten met specifieke zorgbehoeften. Risicodeelnemers moeten vroegtijdig gesignaleerd kunnen worden en de instellingen moeten structureel en planmatig samenwerken met ketenpartners (zoals de centra voor jeugd en gezin, de kinderbescherming, de Voogdijraad, de leerplichtambtenaar en de ggd) zowel preventief als bij het zoeken naar oplossingen.
De omgang tussen studenten en personeel is zorgvuldig en respectvol en de veiligheid op school is zowel fysiek als sociaal gegarandeerd. De specifieke eisen op dit terrein vloeien voort uit wetgeving en zijn per 1 augustus 2011 van kracht. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de kwaliteitseisen die aan de examens worden gesteld. Er is een groeistandaard voor de beoordeling van de examens en vanaf 1 augustus 2016 geldt de normering die ook voor de rest van Nederland wordt gehanteerd.

Uiteindelijk zijn de opbrengsten van de opleiding van het grootste belang. Het is de bedoeling dat (uiterlijk op 1 augustus 2016) de gediplomeerde uitstroom voldoet aan de vastgestelde norm.

Sociale kanstrajecten jongeren (skj)

De eisen die gelden voor de sociale kanstrajecten zijn afgeleid van de eisen voor het mbo. Bij deze kanstrajecten is kwalificering geen vereiste, maar gaat het veeleer om het bijbrengen en versterken van basisvaardigheden en het vergroten van de sociale redzaamheid. Indien mogelijk wordt de jongere teruggeleid naar het reguliere onderwijs. De deelnemers wordt door een projectbureau een traject op maat aangeboden, en wederzijdse rechten en verplichtingen worden in een onderwijsovereenkomst vastgelegd. De maximale duur van een traject is twee jaar, met een mogelijke verlenging van maximaal zes maanden. Het aangeboden programma moet aan een aantal inhoudelijke en didactische eisen voldoen, en voldoende ruimte laten voor keuzes van deelnemers. De omgang tussen personeel en jongeren moet zorgvuldig en respectvol zijn om een veilige leeromgeving te creeren. Er gelden, net als in het mbo, aanwezigheidseisen. De begeleiding van de jongeren, en de zorg voor jongeren met specifieke zorgbehoeften moet aan een aantal kwaliteitscriteria voldoen; en ook in de kanstrajecten moet er worden samengewerkt met de ketenpartners. Voorkomen moet worden dat de jongeren voortijdig uitvallen.
Uiterlijk in 2016 moet het rendement van de trajecten voldoen aan de dan geldende norm. De instellingen verplichten zich om de kwaliteitszorg of *governance* te borgen (inspectie 2011b).

Expertisecentrum onderwijszorg en wettelijk kader

De zorgstructuur in Caribisch Nederland wijkt in een aantal opzichten af van die in de rest van Nederland. Er is geen leerlinggebonden financiering en de daarbij behorende systematiek voor indicatiestellingen ontbreekt; er zijn geen aparte scholen voor speciaal onderwijs. [6] Het doel is om een zo eenvoudig mogelijk wettelijk kader te scheppen waarbinnen het belang van leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte zo goed mogelijk wordt geborgd. Daarbij is er alle ruimte gelaten voor scholen om zelf passende oplossingen te zoeken. Het uitgangspunt is dat leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte zo veel mogelijk onderwijs volgen in het reguliere onderwijs. Scholen kunnen daarbij gebruikmaken van interne begeleiders en bijvoorbeeld zorgcoördinatoren. Per eiland is er één samenwerkingsverband waarin alle scholen en de sociale kanstrajecten jongeren samenwerken met een expertisecentrum onderwijszorg. Dit centrum kan specialistische ondersteuning bieden, bijvoorbeeld in de vorm van ambulante begeleiders. Als leerlingen echter niet in het reguliere onderwijs kunnen worden opgevangen, biedt het expertisecentrum de mogelijkheid om de leerlingen voor kortere of langere tijd onderwijs te geven. In het samenwerkingsverband worden afspraken gemaakt over de extra zorg voor leerlingen en over specialistisch onderwijs voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Vanaf augustus 2011 moet het eilandelijk zorgplan voldoen aan de wettelijke eisen: het betekent dat de samenstelling van het samenwerkingsverband moet zijn beschreven, evenals de

wijze waarop de bekostiging en de subsidie van het expertisecentrum onderwijszorg worden ingezet.
Om te kunnen voldoen aan de eisen voor basiskwaliteit voor de extra zorg aan leerlingen die in het reguliere onderwijs worden opgevangen, moet het samenwerkingsverband inzicht hebben in de kenmerken van de totale leerlingenpopulatie. Daarnaast moet het duidelijke definities hanteren van leerlingen met specifieke zorgbehoeften, heldere afspraken maken en procedures vastleggen over de zorg. Tevens moeten er streefdoelen zijn geformuleerd voor het expertisecentrum onderwijszorg (over capaciteit, doelgroep, programma, werkwijzen, resultaten en de tijdsduur van de zorg). Er gelden vergelijkbare kwaliteitscriteria voor de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften die in het specialistisch onderwijs worden opgevangen; tevens worden er eisen gesteld aan het ontwikkelingsperspectief van de leerlingen en het planmatig daarnaartoe werken via een handelingsplan. Daarnaast zijn er eisen omtrent het betrekken van ouders/verzorgers of voogden van de betreffende leerling, en een effectieve afstemming met alle betrokkenen. Ook wordt het expertisecentrum een rol toegekend in het begeleiden van ouders en leerlingen bij de keus voor vervolgonderwijs dan wel terugplaatsing in het reguliere onderwijs.
Voor het specialistisch onderwijs gelden eveneens minimale eisen ten aanzien van het leerstofaanbod, de onderwijstijd, het pedagogisch-didactisch handelen van leraren, het schoolklimaat, de leerlingenzorg en de leerprestaties (inspectie 2011c).

4.4 Bijzondere omstandigheden

Omdat het onderwijs in 2008 door de inspectie als zeer zwak werd beoordeeld en de Nederlands-Antilliaanse onderwijswetgeving niet het juiste wettelijk kader bood voor verbetering van het onderwijs, is voor Caribisch Nederland voor elke onderwijssector een eigen wet opgesteld. Deze wetten zijn voor het grootste deel gelijk aan hun Europees-Nederlandse pendant maar bevatten ook enkele elementen uit de onderwijsvoorschriften van de voormalige Landsverordening van de Nederlandse Antillen.
Bij wetswijzigingen wordt getracht te voorkomen dat de twee stelsels onnodig (verder) uit elkaar gaan lopen. Uiteraard wordt hier wel van afgeweken als regelgeving niet aan de orde is (zo zijn er geen roc's op de eilanden en is wetgeving op dat gebied dus niet van toepassing), of als de voorgenomen wetswijzigingen te veel inspanningen van de scholen of het eilandsbestuur zouden vergen om gelijktijdig van kracht te kunnen worden; in dat geval gaat het om een inwerkingtreding op termijn.
Bij de onderwijswetgeving voor Caribisch Nederland is gebruikgemaakt van het principe van legislatieve terughoudendheid. In verschillende beleidsdocumenten wordt gewezen op het bijzondere karakter van de eilanden, waardoor het een-op-een toepassen van wetten en maatregelen niet altijd mogelijk is of voor de hand ligt. Hiervoor zagen we bijvoorbeeld al dat de zorgstructuur afwijkt van die in Europees Nederland.
De belangrijkste reden voor zulke afwijkingen betreft de schaal. Zo zijn er maar weinig leerlingen op de eilanden, is er per eiland (dus) slechts één bekostigde school voor voortgezet onderwijs is, zijn er geen aparte scholen voor speciaal onderwijs en ontbreekt een educa-

tieve infrastructuur. De schaal van de eilanden brengt verder met zich mee dat het opleidingsaanbod op mbo-niveau beperkt is en dat hoger onderwijs (vrijwel geheel) ontbreekt. Een andere factor van belang is taal. Voor de meeste leerlingen in Caribisch Nederland is het Nederlands een vreemde taal (TK 2014/2015c; TK 2014/2015d) en er zijn grote verschillen tussen de drie eilanden in de mate waarin men het Nederlands beheerst.
Het speciale karakter van de eilanden heeft evenwel niet geleid tot een aangepaste kwaliteitsnorm. In diverse overleggen met de Kamer heeft de verantwoordelijk staatssecretaris gezegd vast te willen houden aan de ambitie dat de basiskwaliteit op alle scholen op de eilanden in 2016 'of zo snel mogelijk daarna' wordt gerealiseerd (TK 2013/2014a; TK 2014/2015c; TK 2014/2015d).
In deze paragraaf willen we inzoomen op het bijzondere karakter van de eilanden en de consequenties daarvan voor aanpaste normering of afspraken over de bekostiging en inrichting van het onderwijs op de eilanden.

Bekostiging

Sinds januari 2011 ontvangen scholen in Caribisch Nederland bekostiging vanuit OCW.
In een algemeen overleg met de Tweede Kamer licht de staatssecretaris toe dat het slechts in beperkte mate mogelijk is om voor de bekostiging van de scholen op de drie eilanden aan te sluiten bij de bekostigingssystematiek voor Europees Nederland (TK 2014/2015b; TK 2014/2015c). Zo ligt het salarisniveau van leerkrachten op de eilanden lager en is de bekostiging onder meer daarop aangepast. Scholen die leraren uit Europees Nederland willen aantrekken, kunnen slechts een lager salaris bieden dan deze leraren gewend zijn. Een andere reden om af te wijken in de bekostigingssystematiek is het ontbreken van de benodigde gegevens op de eilanden. Scholen in Europees Nederland krijgen bijvoorbeeld extra middelen voor leerlingen van ongeschoolde of laagopgeleide ouders, maar gegevens over het opleidingsniveau van ouders op de eiland zijn niet bekend.
Uitgangspunt in de bekostiging is dat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de Nederlandse systematiek, maar tegelijkertijd tegemoetgekomen wordt aan de lokale situatie op de eilanden.

In 2014 is er een bekostigingsonderzoek voor het voortgezet onderwijs uitgevoerd (TK 2014/2015c). De aanpassingen als gevolg van deze analyse worden vanaf 2015 ingevoerd. De conclusie van de analyse luidt dat de hoogte van de bekostiging op hoofdlijnen vergelijkbaar is met die in Europees Nederland. Scholen zijn er bij de transitie financieel niet op achteruitgegaan en een paar maal is de bekostiging naar boven aangepast.
Op sommige punten zou de bekostiging in Caribisch Nederland ruimhartiger zijn, zoals bij het hanteren van de parameters voor ondersteuning en onderwijsachterstanden. Zeer recentelijk is de bekostiging van het primair onderwijs door het departement geanalyseerd aan de hand van de jaarverslagen over de afgelopen jaren; op basis hiervan is de hoogte van de structurele bekostiging bepaald vanaf 2016.
Zowel in Europees als in Caribisch Nederland wordt voor de bekostiging van scholen in het primair en voortgezet onderwijs rekening gehouden met de leerlingenpopulatie, de

omvang van de school en de salariskosten. In Nederland gebeurt dat veelal via aparte regelingen (bv. de gewichtenregeling), maar voor Caribisch Nederland is gekozen voor verhoudingsgewijze toeslagen op de bekostiging. Een uitzondering betreft de bekostiging van het mbo in Caribisch Nederland. Omdat voor de gebruikelijke mbo-bekostiging gegevens ontbreken, is ervoor gekozen de mbo-leerlingen te bekostigen als waren zij leerlingen in het voortgezet onderwijs, met als argument dat de mbo-leerlingen hun onderwijs volgen op een school voor voortgezet onderwijs.
De staatssecretaris concludeerde naar aanleiding van de onderzoeken dat de bekostiging van scholen in Caribisch Nederland voldoende is om kwalitatief goed onderwijs aan te kunnen bieden. Een punt van zorg is wel het grote verschil tussen schoolbesturen in het toezicht op de financiële en organisatorische situatie. Een aanscherping van de financiële *governance* wordt dan ook van belang geacht. De eisen aan de begroting en de naleving daarvan zullen worden opgeschroefd. Onder meer moet in het jaarverslag voortaan – net als in Europees Nederland – een continuïteitsparagraaf worden opgenomen (TK 2014/2015c).

Taal

In het primair onderwijs zijn Papiaments (Bonaire), Engels en Nederlands (alle drie de eilanden) wettelijk verplichte vakken. Per eiland is uitgegaan van officieel twee gelijkwaardige instructietalen: voor Bonaire is dat Nederlands en Papiaments; voor Saba en Sint Eustatius zijn dat Engels en Nederlands. In het voortgezet onderwijs is Nederlands als instructietaal de norm, aangezien wordt toegewerkt naar de Nederlandse examenstructuur. Saba wijkt in dat opzicht af: hier is Engels de instructietaal en worden Engelstalige examens (CXC) afgenomen, Nederlands is slechts een eindexamenvak.

In het praktijkonderwijs wordt niet geëxamineerd en is Nederlands slechts een van de verplichte vakken. In het mbo geldt voor de hogere niveaus dat Nederlands de instructie- en examentaal is; voor de lagere niveaus kan daarvan worden afgeweken. Op Saba zijn zowel instructietaal als examens mbo in het Engels.

Hoewel de inspectie constateert dat het taalonderwijs veelal is verbeterd, blijft het een probleem dat op de eilanden Nederlands als moedertaal of als tweede taal wordt onderwezen, terwijl het voor de meeste leerlingen een vreemde taal is. Vanwege de problemen die scholieren met de taal ondervinden (Drenthe et al. 2014), wordt op Sint Eustatius met ingang van het schooljaar 2015/'16 in het hele primair onderwijs en de eerste klas van het voortgezet onderwijs overgestapt op Engels als instructietaal en wordt een Engelstalig curriculum gehanteerd. In het voortgezet onderwijs vindt de invoering van Engels cohortgewijs plaats, zodat in schooljaar 2020/'21 het gehele onderwijs past in de nieuwe structuur en daarmee overeenkomt met dat op Saba. Nederlands wordt aangeboden als vreemde taal (TK 2014/2015a).

Voor Bonaire heeft de Nederlandse Taalunie geadviseerd om in het onderwijs eerder en intensiever in te zetten op versterking van het Nederlands én behoud en versterking van het Papiaments; de staatssecretaris heeft dit advies overgenomen (TK 2014/2015c).

Goed bestuur

Op 1 augustus 2010 werd voor Europees Nederland de Wet goed onderwijs goed bestuur van kracht. Voor Europees Nederland geldt een normering voor minimumleerresultaten die voor Caribisch Nederland, gezien het geringe aantal leerlingen, niet haalbaar wordt geacht. Kwaliteitscriteria wat betreft bestuur en *governance*, zoals een scheiding van intern toezicht en bestuur, zouden pas op termijn gaan gelden; gedacht werd aan vijf jaar na de transitie (TK 2014/2015d). Per 1 augustus 2016 zullen onderdelen van de sectorwetten die betrekking hebben op de bestuurlijke en *governance* aspecten in werking treden.
De Inspectie van het onderwijs heeft destijds gewezen op knelpunten die het bestuurlijk vermogen en bestuurlijke verhoudingen hinderen. Belangrijkste knelpunten hangen samen met de schaal van de eilanden met slechts een gering aantal potentiële bestuurders en vaak nauw onderling verweven relaties.

4.5 Resultaten vijf jaar later

Op basis van de meest recente rapporten van de inspectie (Inspectie 2014) kan volgens de staatsecretaris geconcludeerd worden dat de ontwikkeling in het *primair onderwijs* bevredigend verloopt: er is één school op Sint Eustatius die aan de basiskwaliteit voldoet (TK 2014/2015d); recentelijk is dat ook het geval voor drie basisscholen op Bonaire. Aandachtspunten zijn evenwel de kwaliteitszorg en de ondersteuning van zorgleerlingen. In het *voortgezet onderwijs* wordt de situatie echter 'fragiel' genoemd en dat geldt voor alle drie de eilanden: verbetering van het onderwijs komt niet snel genoeg van de grond. Voor een belangrijk deel is dat te wijten aan een gebrek aan bestuurskracht; alle drie de scholen hebben tot voor kort te kampen (gehad) met bestuurlijke problemen. Op Bonaire lijken de problemen het grootst: de examenresultaten in 2014 vielen tegen en lieten zelfs een achteruitgang zien. In reactie op de geconstateerde problemen zal de staatssecretaris aanvullende bekostiging voor het voortgezet onderwijs beschikbaar stellen en bestuurscoaches inzetten ter verbetering van de bestuurskracht. Wel gaf de staatssecretaris aan dat het niet realistisch is om te verwachten dat de resultaten zeer binnenkort op Europees Nederlands niveau zullen liggen (TK 2014/2015d).

Wat betreft de kwaliteit van het *middelbaar beroepsonderwijs* kan slechts van een beperkt aantal opleidingen de resultaten worden vastgesteld; bovendien zijn de resultaten vertekend door achterblijvende kwaliteit van de examinering. In 2014 stelde de inspectie vast dat geen enkele onderzochte mbo-opleiding vooralsnog aan de basiskwaliteit voldeed. Wat betreft de *sociale kanstrajecten* jongeren laten de laatste bevindingen verbeteringen zien.

We zullen per eiland uitvoeriger de kwaliteit van het onderwijs beschrijven op basis van de laatst uitgevoerde onderzoeken van de Inspectie (2014).

Saba

De school op Saba voor *primair onderwijs* voldoet nog niet aan de basiskwaliteit. De inspectie constateert dat de school vooruitgang boekt bij het bewaken van de kwaliteit van het onderwijs, het werken met meer resultaatgerichte groepsplannen en het opstellen van individuele handelingsplannen voor leerlingen met specialistische zorgbehoefte. Voordat er echter sprake is van het voldoen aan de criteria voor basiskwaliteit, moet er verbetering zijn in de taakgerichtheid in de onderbouwklassen, het afstemmen van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen, en de zorg en begeleiding voor leerlingen.

De school voor *voortgezet onderwijs* voldoet evenmin aan de basiskwaliteit; volgens de inspectie stagneert het verbeterproces. Wel worden de kwaliteitsdomeinen onderwijstijd, schoolklimaat en het didactisch handelen van docenten al langere tijd als voldoende beoordeeld. De overige kwaliteitsdomeinen: leerstof, zorg en begeleiding, en kwaliteitszorg behoeven evenwel verbetering.
De inspectie vermeldt dat de school een roerige periode achter de rug heeft: in de zomer van 2014 is het bestuur afgetreden en na de zomer is een nieuwe directeur aangetreden; tevens zijn er vier nieuwe docenten begonnen. Reden was dat het bestuur besloot de contracten van de zittende directeur en vier al langer op de school werkzame docenten niet te verlengen. Dat besluit is niet goed gevallen bij leerlingen, docenten en ouders.
Deze betrokkenen zijn ongerust over de toekomst van de school.
De nieuwe directeur moet orde op zaken stellen. Het meest urgent zijn verschillende onderwijskundige veranderingen en professionalisering. Een goede interne communicatie is volgens de inspectie noodzakelijk om hiervoor voldoende draagvlak bij de docenten te creëren. Samen met bestuurscoaches van de vo-raad is men bezig een nieuwe bestuurlijke constructie op te zetten.
De inspectie vindt het noodzakelijk dat het onderwijsverbetertraject op Saba een nieuwe impuls krijgt, om zo het onderwijs stabieler te maken en op een hoger plan te brengen. Transparantie over procedures, een positieve insteek en een goede communicatie tussen bestuur en andere betrokkenen zijn daarvoor essentieel.

Dezelfde school heeft ook een – beperkte – *mbo*-afdeling. Ook het mbo voldoet nog niet aan de basiskwaliteit voor examinering en diplomering. Een van de problemen is dat examinering van opleidingen in een gesimuleerde, gebrekkige setting op school geen realistisch beeld weerspiegelt van de beroepspraktijk. Het is bovendien vaak onduidelijk waarop de studenten precies worden beoordeeld en waar de cesuur ligt. Wat betreft de diplomering zijn de examendossiers van de kandidaten zeer onvolledig. Door het ontbreken van stukken kan de examencommissie niet vaststellen of een eventueel besluit tot diplomering terecht is.

De op het eiland aanwezige instelling die *sociale kanstrajecten* aanbiedt is eveneens door de inspectie bezocht. De inspectie constateert dat de kwaliteit van het onderwijs verbeterd is ten opzichte van een eerder bezoek, vooral wat betreft het aangeboden programma.
Al langer voldoen de aspecten intake, didactisch handelen, leertijd en leeromgeving aan de basiskwaliteit; nieuw is dat nu ook het aspect samenhang aan de basiskwaliteit voldoet. Het didactisch handelen behoeft evenwel aandacht, en op andere punten voldoet dit onderwijs nog niet aan de basiskwaliteit. Voor de opbrengsten van de trajecten bestaat nog geen norm; het gaat om slechts weinig jongeren; in een periode van drie jaar zijn er 24 ingeschrevenen (in 2012/'13 waren het er 11, van wie 7 betaald werk hebben gevonden).

In 2013 heeft de inspectie voor het laatst gerapporteerd over de kwaliteit van de onderwijszorg en de naleving van de wet- en regelgeving door het expertisecentrum voor de ondersteuning van zorgleerlingen. Tweejaarlijks voert de inspectie evenwel monitorgesprekken over de voortgang van het ontwikkelingstraject. Het expertisecentrum verzorgt zelf geen specialistisch onderwijs; dit wordt verzorgd door de scholen. Centrale vraag is of en in welke mate het expertisecentrum bijdraagt aan de basiskwaliteit van de onderwijszorg op Saba.
Momenteel zijn er iets minder dan honderd leerlingen waarmee het expertisecentrum bemoeienis heeft. Een zorgverlener of therapeut behandelt een groot deel van deze leerlingen, aangezien het enkelvoudige problematiek betreft. Een aantal leerlingen ondervindt cognitieve problemen, gedragsproblemen of een combinatie van beide; deze leerlingen hebben feitelijk specialistisch onderwijs nodig. Het expertisecentrum kan deze leerlingen niet zelf opvangen, maar biedt ofwel speciale lessen op school aan ofwel ambulante begeleiding van docenten. De rol van het expertisecentrum is volgens de inspectie zichtbaar en herkenbaar voor het onderwijs, maar de geboden zorg voldoet nog niet volledig aan de basiskwaliteit. Samen met de scholen zouden de planmatigheid van de zorg en ambulante begeleiding, de samenwerking en kwaliteitszorg, verbeterd moeten worden. Eerst dan is er sprake van basiskwaliteit van de onderwijszorg.

Sint Eustatius

Sint Eustatius heeft vier scholen voor *primair onderwijs*, verschillend naar denominatie. Een van die scholen heeft inmiddels de basiskwaliteit bereikt en voor de andere scholen is dat, hoewel verschillend in huidige kwaliteit, volgens de inspectie eveneens haalbaar. Wel is de situatie soms precair. De school die nu reeds een goede basiskwaliteit heeft, heeft financiële perikelen en kan daardoor vertrekkende leerkrachten niet vervangen. Bovendien heeft de school vanwege huisvestingsproblemen twee vestigingen, die niet naast elkaar liggen. De grootste zorg voor deze school is stabiliteit en verankering. Een andere school voor primair onderwijs heeft sinds zeer recent een nieuwe directeur. Zorgelijk is dat hier het leerlingenaantal gering is en daarmee de financiële positie van de school onzeker. Op een van de andere scholen is met name de planmatige zorg en begeleiding van leerlingen die extra aandacht behoeven een punt van zorg.

Als binnenkort wordt overgestapt op Engels als instructietaal zal dat van alle scholen voor primair onderwijs en hun leerkrachten de nodige inspanningen vereisen. Wettelijke tekortkomingen zijn er op sommige scholen in het primair onderwijs ook: soms ontbreekt een klachtenregeling of medezeggenschapsraad.

Zorgelijker is de situatie volgens de inspectie op de enige school voor *voortgezet onderwijs* en *mbo*, al lijkt daar nu verandering in te komen. Toen de inspectie in 2013 de school bezocht, was er sprake van een achteruitgang in de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs en de opbrengsten lieten een dalende lijn zien. Geen van de kwaliteitsdomeinen voldeed aan de basiskwaliteit. De school heeft te maken met conflicten, een verstoorde communicatie en onvrede. Door alle betrokkenen wordt het schoolklimaat dan ook als onveilig omschreven en het vertrouwen tussen directie en docenten is gedaald. De leerlingen zijn niet ongevoelig voor de ontstane negatieve sfeer en ouders maken zich grote zorgen. Bovendien dalen de resultaten van de school: de eindexamenresultaten dalen, de afstroom naar een lager onderwijsniveau of schooltype neemt toe, evenals het percentage zittenblijvers. Kortom, de kwaliteit is volgens de inspectie achteruitgegaan en het bestuur en de directie hebben onvoldoende effectief gestuurd om een verbetering tot stand te brengen. Meer professionaliteit bleek kortom gewenst. Naar aanleiding daarvan heeft de inspectie in 2014 een specifiek onderzoek verricht naar het bestuurlijk handelen.

De inspectie merkt op dat de school te maken heeft met enkele complicerende factoren. Zo blijven docenten gemiddeld maar drie jaar op de school en bestaat het team uit steeds weer andere docenten, met elk hun eigen opvattingen en referentiekader. Een andere kwestie die speelt is taal: krijgen in het basisonderwijs de leerlingen nog hoofdzakelijk les in het Engels, in het voortgezet onderwijs is de instructietaal Nederlands en zijn de methoden en de examens Nederlands. Om dit probleem te verhelpen wordt vanaf schooljaar 2015/'16 overgestapt op Engels als instructietaal en een Engelstalig curriculum, en op termijn op de examenstructuur zoals die nu reeds op Saba geldt. Problematisch is verder niet alleen het grote aantal leerlingen dat extra ondersteuning (zorg) nodig heeft, maar ook het aantal leerlingen met enorme leerachterstanden (deels het gevolg van een discrepantie tussen de thuis- en schooltaal); bij begrijpend lezen is het niveau vaak amper gelijk aan dat van eind groep 3 van de basisschool.

Het schort eveneens aan belangrijke voorwaarden voor goed bestuurlijk handelen: geen van de bestuursleden is deskundig op het gebied van onderwijs en intern toezicht ontbreekt. Hoewel de inspectie constateert dat het bestuur niet *in control* is, zijn er recentelijk wel duidelijke verbeteringen aangebracht. Er is niet langer sprake van een negatief schoolklimaat, al zijn er volgens de inspectie nog wel conflicten van en met leerlingen. Er zijn verschillende stappen gezet voor onderwijskundige verbetering, zoals een taalbeleid en uitbreiding van het didactisch repertoire. De examenresultaten hebben zich goeddeels positief ontwikkeld, en het verschil tussen de gemiddelde cijfers van het schoolexamen en die van het centrale examen is afgenomen. Meer bestuurskracht – ook om de juiste finan-

ciële keuzes te kunnen maken – en verdere professionalisering moeten de school verder vooruit helpen.

De *sociale kanstrajecten* voldoen wat betreft het schoolklimaat, de intake en plaatsing, studieloopbaanbegeleiding en zorg aan de basiskwaliteit. Er zijn echter ook problemen met het bestuur, en de aspecten samenhang, maatwerk, didactisch handelen, leertijd en leeromgeving voldoen niet aan de basiskwaliteit, evenmin als de kwaliteitsborging. Daarnaast bedient de stichting volgens de inspectie maar weinig deelnemers. Over de beroepspraktijkvorming kon de inspectie nog niet oordelen.

De instelling op het eiland die zich bezighoudt met de *onderwijszorg* is volgens de inspectie op de goede weg: de begeleiding en ondersteuning zijn in het organisatiemodel helder uitgewerkt. Om echter aan het predicaat basiskwaliteit te kunnen voldoen, zijn verschillende stappen noodzakelijk. Winst is er met name nog te boeken op het gebied van de indicatiestelling, de planmatigheid van de zorg, de inhoud en planmatigheid van de ambulante begeleiding en kwaliteitszorg.

Bonaire

Inmiddels voldoen drie van de zeven bekostigde scholen voor *primair onderwijs* op Bonaire aan de criteria voor basiskwaliteit. Voor de scholen die nog een slag te maken hebben, zijn er momenteel nog tekortkomingen op het gebied van leerlingenzorg en -begeleiding, kwaliteitszorg, en het stimuleren van de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen. Een van de scholen die verder af staat van de basiskwaliteit, heeft te maken met een tanende cohesie in het team, gebrek aan collegialiteit en onderlinge spanningen. De Inspectie van het onderwijs acht het van groot belang dat wordt geïnvesteerd in teamontwikkelingen en professionalisering; alleen zo kan de school zich verder ontwikkelen.
Meerdere scholen voldeden ten tijde van het laatste inspectieonderzoek niet aan de wettelijke verplichting rond klachtenbehandeling, zoals het opzetten van een klachtenregeling en het instellen van een onafhankelijke klachtencommissie.

Ronduit zorgelijk acht de inspectie de situatie op de school voor *voortgezet onderwijs* en *mbo.*
In 2014 bleek dat de eindexamenresultaten van de vwo-afdeling fors waren gedaald.
De inspectie constateerde dat dit een gevolg was van verschillende factoren, zoals een negatieve sfeer in het team, onvoldoende aansturing van het team, onvoldoende begeleiding van de leerlingen, weinig motivatie bij de leerlingen en gebrekkige communicatie met de ouders. Het verbetertraject van het onderwijs op de school stagneert en de opbrengsten van het voortgezet onderwijs vertonen in het schooljaar 2013/'14 een achteruitgang ten opzichte van 2012/'13 op alle opleidingen en leerwegen, behalve de kaderberoepsgerichte.

In 2014 besluit de inspectie tot een specifiek onderzoek naar het bestuurlijk handelen van de Scholengemeenschap Bonaire (rapportage 2015). Aanleiding vormen de financiële

problemen, de stagnatie van het verbetertraject en de toenemende verontruste signalen van ouders, personeel, externe stakeholders en de pers.
De inspectie constateert dat de school te maken heeft met een bijzondere context. De opvattingen over onderwijs en pedagogiek in het team variëren sterk, er zijn onder- of onbevoegde docenten, de taalachterstand van leerlingen in het Nederlands bedraagt enkele jaren (thuis en op de basisschool is Papiaments dominant), leerlingen volgen niet altijd onderwijs op het juiste niveau, er sprake van veel gedragsproblemen, en speciaal onderwijs ontbreekt.
Gezien deze problematiek is er behoefte aan een krachtiger en professioneler bestuur dan op een gemiddelde school in Europees Nederland. Echter, de voorwaarden voor bestuurlijk goed handelen zijn volgens de inspectie evenmin op orde. Het gevolg is stagnatie in de kwaliteit van het onderwijs en van de opbrengsten van de verschillende afdelingen van de school. Op geen van de afdelingen is er sprake van basiskwaliteit. De onrust, polarisatie en discontinuïteit in zowel bestuur, directie als overig personeel zijn volgens de inspectie een groot probleem. De communicatie tussen de directie en management is moeizaam. Er is onrust onder het personeel, angst dat contracten niet zullen worden verlengd, zorg over de financiële situatie van de school en al met al geen productief werkklimaat.

De instelling die *sociale kanstrajecten* aanbiedt, voldoet al sinds 2013 aan de basiskwaliteit (inspectie 2013). Bij de instelling voor *onderwijszorg* had in 2013 de zorg dat niveau nog niet bereikt.

4.6 Conclusies

Voorafgaand aan de transitie op 10 oktober 2010 heeft de Inspectie van het onderwijs alle scholen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius bezocht. Toen bleek dat vrijwel alle bekostigde scholen of afdelingen binnen die scholen, volgens de door de inspectie gehanteerde criteria voor onderwijskwaliteit, als zwak of zeer zwak moesten worden beoordeeld.
In Nederland zouden deze scholen onder verscherpt toezicht worden gesteld. De lijst van tekortkomingen was lang en gold vrijwel generiek voor alle scholen op de eilanden.
De voorwaarden om goed onderwijs te realiseren ontbraken, aandacht voor zowel zorgleerlingen als excellente leerlingen schoot tekort, leerachterstanden waren fors, de prestaties in het voortgezet onderwijs waren onder de maat, en met name de scholen voor voortgezet onderwijs kampten met bestuurlijke problemen. Daarnaast voldeden huisvesting en leermiddelen niet.
De ambities die rond de transitie zijn vastgelegd in de Onderwijsagenda (2011) waren gebaseerd op deze min of meer als nulmeting fungerende rapportage. De volgende vijf prioriteiten werden benoemd:
- de kwaliteit omhoog;
- versterken van de kwaliteit van leraren, schoolleiding en schoolbesturen;
- onderwijszorg op maat;

– aantrekkelijk beroepsonderwijs;
– de randvoorwaarden op orde.

De norm is dat een leerling uit Caribisch Nederland zonder problemen een vervolgopleiding in Nederland kan volgen. In het licht van die norm, de ambities van de Onderwijsagenda en refererend aan de situatie bij de nulmeting, bespreken we hier de stand van het onderwijs op de eilanden. Het accent ligt daarbij op de kwaliteit van het onderwijsproces.

De onderwijskwaliteit was in 2008 fors onder de maat: geen enkele school voor funderend onderwijs voldeed aan de basiskwaliteit. Inmiddels voldoen vier van de twaalf bekostigde basisscholen aan de basiskwaliteit: een school op Sint Eustatius en drie scholen op Bonaire. Afgaand op de rapporten van de Inspectie van het onderwijs (2014) zal een aantal andere basisscholen binnen afzienbare tijd volgen.
Het onderwijsproces is verbeterd ten opzichte van 2008, en ook scholen die nu nog niet volledig aan de basiskwaliteit voldoen, voldoen daar al wel op verschillende deelterreinen aan. Wellicht opvallend is dat de school op Saba die er in 2008 relatief gunstig voorstond, nog niet aan de basiskwaliteit voldoet, al verbetert de school zich wel. Van de basisscholen op Sint Eustatius die nog niet op alle onderdelen aan de basiskwaliteit voldoen, zullen twee basisscholen volgens de inspectie waarschijnlijk binnen twee jaar aan de basiskwaliteit voldoen; de andere school voor basisonderwijs lijkt daar verder van af te staan. Bij de basisscholen op Bonaire die nu nog niet aan de basiskwaliteit voldoen, is eveneens nog een slag te maken. Het basisonderwijs op de drie eilanden schiet nog tekort in kwaliteitszorg en aandacht voor leerlingen die extra zorg of ondersteuning nodig hebben.

Geen van de scholen voor voortgezet onderwijs heeft de basiskwaliteit, en op basis van de rapporten van de inspectie is dat ook niet binnenkort gerealiseerd. Inspectierapporten spreken over roerige tijden in het (recente) verleden van alle drie de scholen en zien zwak schoolbestuur als een belangrijke oorzaak voor de achterblijvende onderwijskwaliteit.
De ambitie van versterking van leraren, schoolleiding en schoolbesturen is wat betreft de bestuurskracht van de scholen nog niet gerealiseerd. Ook is er sprake van discontinuïteit in docententeams en schoolleiding.

Met betrekking tot de ambitie rond aantrekkelijk beroepsonderwijs geldt dat er meer keuzemogelijkheden zijn gekomen voor leerlingen voor een beroepsopleiding. Saba en Sint Eustatius hebben nu een bescheiden mbo-aanbod, op Bonaire is het bestaande aanbod uitgebreid; een toenemend aantal leerlingen maakt gebruik van het mbo-aanbod op het eigen eiland. Aan de randvoorwaarden die zijn vastgelegd in de onderwijsagenda is gewerkt.

Ten aanzien van de norm dat leerlingen van de eilanden zonder problemen hun onderwijs in Nederland moeten kunnen vervolgen, moeten we constateren dat gegevens ontbreken om hier een uitspraak over te kunnen doen.
Jaarlijks maken enkele tientallen studenten gebruik van de opstarttoelage die de studiefinanciering aanvult, om in Europees Nederland een mbo-opleiding of een opleiding hoger onderwijs te volgen. Een onbekend aantal studeert hier zonder gebruik te maken van deze regeling. We weten echter niet of studenten afkomstig uit Caribisch Nederland (meer dan andere studenten) problemen hebben met de aansluiting van hun vooropleiding op de studie. Zelfs als er gegevens bekend zouden zijn over uitblijvend studiesucces dan wel studie-uitval, valt niet te zeggen of tekorten in de vooropleiding of andere factoren daar debet aan waren.

Een knelpunt – en daarmee een aangrijpingspunt voor verbetering – dat sterk naar voren kwam, is de discrepantie tussen de moedertaal van de leerlingen en de instructie- en examentaal op school. Op Sint Eustatius is daarom besloten tot Engelstalig onderwijs. De staatsecretaris spreekt van een ingrijpende beslissing (TK 2014/2015a), maar een die leidt tot een betere aansluiting bij de situatie van de leerlingen en, op termijn, naar verwachting ook tot betere prestaties. Op Bonaire wordt de huidige situatie vooralsnog gecontinueerd, met voor veel leerlingen een discrepantie tussen het Papiaments of Spaans thuis en Nederlands op school.

Een ander knelpunt betreft de afwezigheid van speciaal onderwijs en een tekort aan specialistische zorg voor een deel van de leerlingen met (een combinatie van) cognitieve problematiek en gedragsproblematiek of met beperkingen. Zij worden nu opgevangen in het reguliere onderwijs, maar de aanwezige zorg lijkt daarvoor niet altijd toereikend.

Noten

1 We beperken ons echter tot bespreking van het bekostigd onderwijs.
2 Aantallen volgens financiering op grond van de Wet studiefinanciering BES (opstarttoelage) voor een opleiding in Nederland.
3 Bepaalde profielen in CXC-structuur komen overeen met de theoretische leerweg in het vmbo en met havo.
4 TVET op niveau 1 is vergelijkbaar met de beroepsgerichte leerwegen in het vmbo. TVET op niveau 2 is vergelijkbaar met mbo-2.
5 https://www.rijksdienstcn.com/onderwijs
6 Sinds de transitie is de school voor speciaal onderwijs op Bonaire een reguliere basisschool geworden, maar vangt zij in de praktijk nog steeds veel leerlingen met cognitieve beperkingen en/of ernstige leer- en ontwikkelingsstoornissen op.

Literatuur

CBS (2014). *The Caribbean Netherlands in figures 2013*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
Drenthe, T., R.M. Allen, W. Meijnen, G. Oostindie en M. van Leeuwen-Laan (2014). *Haalbaarheidsonderzoek instructietaal Sint Eustatius*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Inspectie (2009). *Het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.* Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
Inspectie (2011a). *De basiskwaliteit van het primair en voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland.* Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
Inspectie (2011b). *De basiskwaliteit van het van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en de sociale kanstrajecten jongeren (skj) in Caribisch Nederland.* Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
Inspectie (2011c). *Basiskwaliteit zorg in Caribisch Nederland.* Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
Inspectie (2013). *Rapport van bevindingen kwaliteitsonderzoek bij Forma, instelling voor sociale kanstrajecten en mbo scholengemeenschap Bonaire.* Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
Inspectie (2014). Utrecht: Inspectie van het onderwijs. Rapportages per school:

- *Rapport Kwaliteitsonderzoek primair onderwijs bij Kolegio Papa Cornes (16-10-2014).*
- *Rapport Kwaliteitsonderzoek primair onderwijs bij Kolegio San Luis Bertran (14-10-2014).*
- *Rapport Kwaliteitsonderzoek primair onderwijs bij Kolegio Reina Beatrix (15-10-2014).*
- *Rapport Kwaliteitsonderzoek primair onderwijs bij de Watapanaschool (15-10-2014).*
- *Rapport Kwaliteitsonderzoek primair onderwijs bij Basisschool De Pelikaan (16-10-2014).*
- *Rapport Kwaliteitsonderzoek primair onderwijs bij Kolegio Kristu Bon Wardador (13-10-2014).*
- *Rapport Kwaliteitsonderzoek primair onderwijs bij de Sacred Heart School (10-10-2014).*
- *Rapport Kwaliteitsonderzoek primair onderwijs bij de Golden Rock School (07-10-2014).*
- *Rapport Kwaliteitsonderzoek primair onderwijs bij de Governor de Graaff School (07-10-2014).*
- *Rapport Kwaliteitsonderzoek primair onderwijs bij de Lynch Plantation SDA School (06-10-2014).*
- *Rapport Kwaliteitsonderzoek primair onderwijs bij de Bethel Methodist School (06-10-2014).*
- Rapport Examenresultaten 2014 Liseo Boneriano afdeling vwo (15-10-2014).
- *Rapport Kwaliteitsonderzoek voortgezet onderwijs bij Saba Comprehensive School afdelingen Pro, vmbo/mbo en havo (10-10-2014).*
- *Rapport Specifiek onderzoek naar de ontwikkeling van het bestuurlijk handelen bij de Gwendoline van Putten School (06-10-2014).*
- *Rapport Kwaliteitsonderzoek mbo examinering en diplomering Scholengemeenschap Bonaire Vestiging Kaya Korona (19-05-2014).*
- *Rapport Kwaliteitsonderzoek naar examinering en diplomering bij Scholengemeenschap Bonaire Vestiging Forma voor mbo, niveau 1 (20-05-2014).*
- *Rapport Kwaliteitsonderzoek examinering en diplomering middelbaar beroepsonderwijs bij Gwendoline van Putten School (15-05-2014).*
- *Rapport Kwaliteitsonderzoek bij Saba Reach Foundation, instelling voor sociale kanstrajecten (09-10-2014).*
- *Rapport Kwaliteitsonderzoek bij New Challenges Foundation, instelling voor sociale kanstrajecten (06-10-2014).*

Inspectie (2014). *Onderwijsverbetering in Caribisch Nederland. Het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, drie jaar na 10 oktober 2010.* Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland: Samen werken aan kwaliteit (2011). Geraadpleegd via http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/notas/2011/04/13/onderwijsagenda-voor-caribisch-nederland/onderwijsagenda-voor-het-caribisch-nederland.pdf.
Rijksdienst Caribisch Nederland (2011). De volgende folders:

01.0 *Het onderwijssysteem van Caribisch Nederland*
02.0 *Leerplichtwet BES*
03.0 *Wet primair onderwijs BES*
03.1 *Wet primair onderwijs BES*
04.0 *Wet voortgezet onderwijs BES*
04.1 *Wet voortgezet onderwijs BES*
04.2 *Wet voortgezet onderwijs BES*
05.0 *Wet educatie en beroepsonderwijs BES (WEB BES)*

05.1 *Wet educatie en beroepsonderwijs BES (WEB BES)*
06.0 *Sociale kanstrajecten jongeren in Caribisch Nederland*

TK (2013/2014a). *Staatkundig proces Nederlandse Antillen.* Brief van de staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 20 juni 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 31568, nr. 137.

TK (2013/2014b). *Staatkundig proces Nederlandse Antillen*. Brief van de staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 19 juni 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 31568, nr. 138.

TK (2014/2015a). *Staatkundig proces Nederlandse Antillen*. Brief van de staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 8 oktober 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 31568, nr. 145.

TK (2014/2015b). *Staatkundig proces Nederlandse Antillen. Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 31568, nr. 146.

TK (2014/2015c). *Staatkundig proces Nederlandse Antillen*. Brief van de staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 18 december 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 31568, nr. 147.

TK (2014/2015d). *Staatkundig proces Nederlandse Antillen*. Brief van de staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 3 maart 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 31568, nr. 153.

5 Gezondheid en zorg

Sjoerd Kooiker

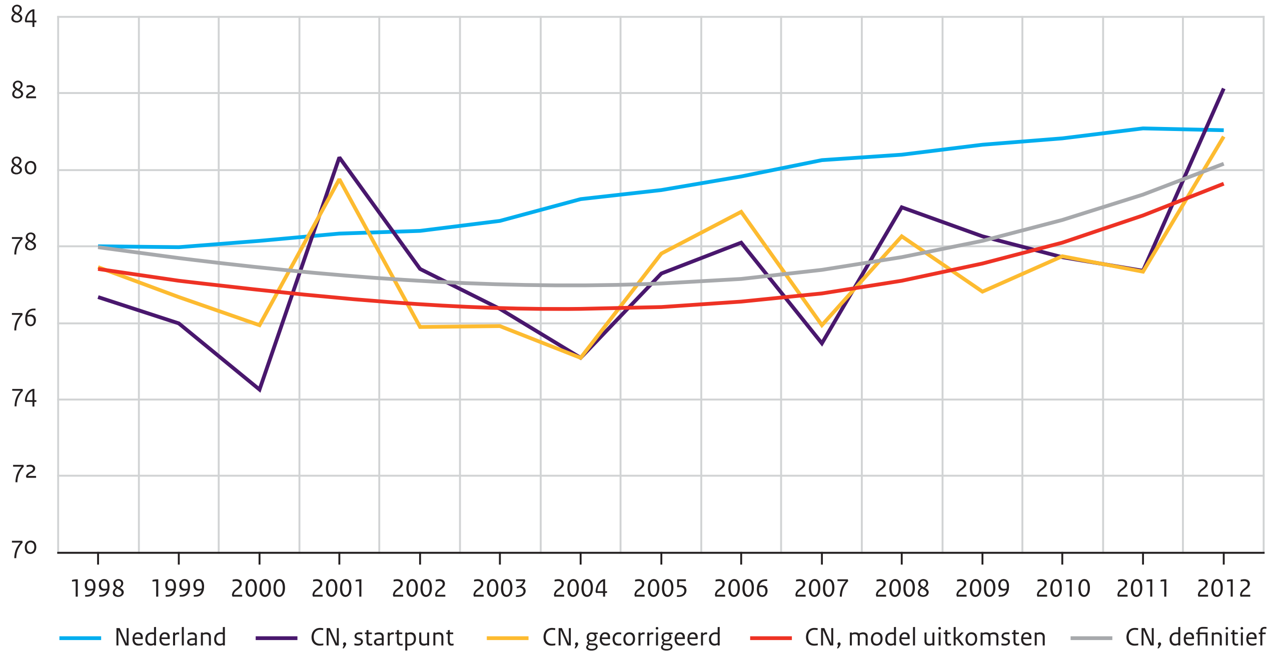
Dit hoofdstuk behandelt de gezondheidstoestand van de bewoners van Caribisch Nederland en beschrijft de ontwikkelingen in het niveau van de zorgvoorzieningen, van de toestand voorafgaand aan de transitie in 2010 tot eind 2014. We geven de afspraken over de voorzieningen weer die er vóór de transitie gemaakt zijn en hoe er gewerkt is aan de realisering hiervan. Naast een algemeen deel over de organisatie van de zorg, de financiering ervan en enkele overkoepelende gegevens, is het merendeel van het hoofdstuk gewijd aan beschrijvingen voor de afzonderlijke eilanden; deze gaan eerst over de gezondheidstoestand (§ 5.1) en daarna over de zorgvoorzieningen ((§ 5.2). De conclusies staan in paragraaf 5.3. We beginnen steeds bovenwinds, bij Saba en Sint Eustatius, gevolgd door het benedenwindse Bonaire.

5.1 Gezondheid en leefgewoonten

Levensverwachting op Caribisch Nederland

De meest objectieve, maar beperkte indicator van de gezondheid is de sterfte en de daaruit berekende levensverwachting. Het CBS heeft een schatting gemaakt van de levensverwachting voor Caribisch Nederland, waarbij aangetekend moet worden dat deze door het geringe aantal sterfgevallen met de nodige onzekerheid omgeven is. De levensverwachting bij geboorte in Caribisch Nederland is 80,2 jaar (1 januari 2013) (figuur 5.1). Dit is 0,9 jaar lager dan in Europees Nederland. De geschatte levensverwachting laat eerst een daling zien tot 2004 en daarna een opgaande lijn. Ook de levensverwachting voor personen van 65 jaar vertoont een duidelijke verbetering, van 17,0 jaren in 2004 naar 19,3 jaren in 2012. Een verklaring voor deze verbetering is (nog) moeilijk te geven: het kan te maken hebben met selectieve migratie, maar ook met een daadwerkelijke verbetering van de gezondheidstoestand.

Figuur 5.1
Levensverwachting in Europees en Caribisch Nederland, 1998-2012 (schatting)



Bron: Stoeldraijer (2014)

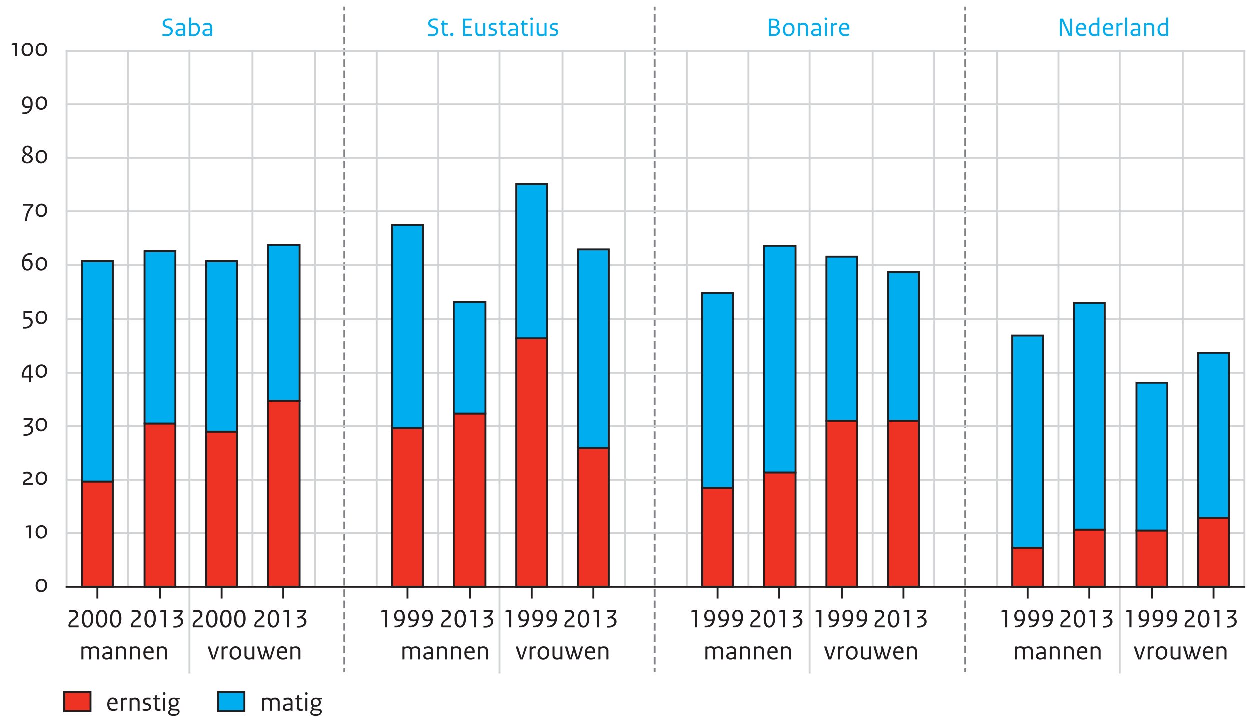
Riskante leefgewoonten in Caribisch Nederland

In één adem met gezondheid worden ook vaak de leefgewoonten en de gevolgen daarvan voor de gezondheid genoemd. Deze leefgewoonten leiden tot veel overgewicht op de eilanden (figuur 5.2). Belangrijke oorzaak is dat er naar verhouding weinig groenten en fruit worden geconsumeerd en naar verhouding veel fastfood. Daarnaast wordt er weinig gedaan aan sport en bewegen. In Caribisch Nederland komt overgewicht meer voor dan in Europees Nederland.

Het aantal personen met *ernstig* overgewicht in Caribisch Nederland bedraagt 27% Vergeleken met Nederland, waar ruim 10% van inwoners ernstig overgewicht heeft, kan dit zorgelijk worden genoemd. Ernstig overgewicht leidt immers tot chronische gezondheidsklachten.

Figuur 5.2

Aandeel van de bevolking met overgewicht,[a] BES-eilanden, 1999-2013 (in procenten)



a Overgewicht : BMI 25kg/m2 ≤ BMI<30kg/m2; ernstig overgewicht: BMI ≥ 30 kg/m2.

Bron: Saba 2000: Saba health study. St. Eustatius 1999: St. Eustatius health study. Bonaire 1999: Bonaire health study. Alle drie onder personen van 18 jaar en ouder. Saba, St. Eustatius, Bonaire 2013: CBS-omnibus-enquête Caribisch Nederland, personen 15 jaar en ouder. Nederland: CBS StatLine, personen 20 jaar en ouder. De studies uit 1999 en 2000 zijn slechts in beperkte mate vergelijkbaar met de studie van het CBS op de BES eilanden uit 2013.

Tabellen 5.1 en 5.2 geven een beeld van de verschillen en ontwikkelingen in roken en alcoholgebruik, per eiland en naar geslacht.

Tabel 5.1

Roken, drinken en bewegen, naar geslacht, BES-eilanden, 1999-2000 (in procenten)

	Saba 2000		Sint Eustatius 1999		Bonaire 1999	
	mannen	vrouwen	mannen	vrouwen	mannen	vrouwen
rokers	28,5	11,7	20,5	7,2	31,4	10,0
drinkt alcohol	68,5	54,2	66,1	48,8	78,2	55,2
regelmatige drinker	38,8	12,4	32,2	12,1	38,2	6,1
gelegenheidsdrinker	29,7	41,8	33,9	36,7	40,0	49,1
regelmatig ‘exercise’	30,8	24,1	31,9	19,3	47,8	34,2

Bron: Saba 2000: Saba health study; St. Eustatius 1999: St. Eustatius health study. Bonaire 1999: Bonaire health study. Alle drie onder personen van 18 jaar en ouder.

Omdat de minimumleeftijd in het CBS-onderzoek uit 2013 lager is (vanaf 15 jaar), zijn de uitkomsten niet zomaar vergelijkbaar met die in 1999 en 2000 (vanaf 18 jaar).

Tabel 5.2
Roken en drinken, naar geslacht, BES-eilanden, 2013 (in procenten)

	Saba		Sint Eustatius		Bonaire	
	mannen	vrouwen	mannen	vrouwen	mannen	vrouwen
rokers	27,6	15,1	11,7	9,1	22,0	9,2
drinkt alcohol	71,9	63,9	71,7	39,8	74,6	46,8
zware drinker[a]	15,4	.	23,7	.	18,8	3,4

a Een zware drinker betekent hier iemand die minstens één keer per week zes of meer glazen alcohol op een dag drinkt.

Bron: CBS-omnibusenquête Caribisch Nederland, personen 15 jaar en ouder

De tabellen laten zien dat de percentages rokers en drinkers van alcohol onder vrouwen op Saba zijn toegenomen.[1] Het percentage rokers onder mannen op Sint Eustatius is afgenomen, evenals het percentage dat alcohol drinkt onder vrouwen. Uit de cijfers voor roken en alcoholgebruik van Bonaire blijkt dat het percentage rokers tussen 1999 en 2013 is afgenomen onder mannen, evenals het percentage drinken van alcohol onder vrouwen. Voor Nederland rapporteert het CBS dat er onder de mannelijke bevolking 15,8% zware drinkers zijn en onder vrouwelijke bevolking 9%.

De gezondheid van de bevolking van Saba

In de afgelopen decennia hebben verschillende auteurs de gezondheidstoestand van de bevolking van Saba in kaart gebracht. Een Nederlandse huisarts die rond 1985 op Saba verbleef, schreef een proefschrift over zijn ervaringen (Mol 1989). Wat hem opviel aan het ziektebeeld in de bevolking, was het aantal huidaandoeningen, waaronder huidkanker.[2] Later onderzoek maakt melding van de hoge prevalentie van hypertensie op Saba. Een studie die verscheen in 2009, schat dat bijna de helft van de bevolking te hoge bloeddruk heeft (Soloway et al. 2009). Er is een duidelijke samenhang met leeftijd, BMI (body mass index) en bevolkingsgroep.[3] Het is bekend dat wereldwijd gezien hoge bloeddruk veel voorkomt in het Caribisch gebied (Halberstein 1999). Het Caribisch gebied heeft door het klimaat een ander ziektepatroon dan de meer gematigde gebieden van de wereld. Infectieziekten spelen daarbij een belangrijke rol. Het is dan ook van belang om op te merken dat Saba, deels door de hoge ligging, (nog) vrij is van de door muggen verspreide dengue en chikungunya.

De Saba health study, uitgevoerd in de eerste helft van het jaar 2000, is een uitgebreid onderzoek naar de ervaren gezondheid en ziekte onder 562 inwoners van Saba van 18 jaar en ouder (Grievink et al. 2002a).[4] Dit onderzoek brengt de boodschap dat het er met de gezondheid van de bewoners niet goed voor staat. Bijna 70% van de onderzochte popula-

tie rapporteert een of meer chronische aandoeningen. Naast het relatief veel noemen van hoge bloeddruk (24,4%), werden met name gewrichtsklachten (23,1%), chronische rugklachten (16,9%) en duizeligheid (12,5%) gerapporteerd. Met een prevalentie van 7,1% komt diabetes mellitus relatief veel voor, veel meer dan de 2,6% die het CBS in 1998 via de Gezondheidsenquête had gevonden voor Nederland. Er is een duidelijke samenhang met leeftijd: bijna alle ouderen (65+) rapporteren wel een of meer chronische aandoeningen (96%).
Vermeldenswaard is ook dat problemen met het zien relatief vaak werden gerapporteerd: over de hele populatie heeft 27,4% gezichtsproblemen, ook wanneer zij een bril hebben. Onder de ouderen heeft 48,5% problemen en 22,2% ernstige problemen met zien (Grievink et al. 2002a: 46). Problemen met zien blijken sterk gerelateerd aan het opleidingsniveau (laagopgeleid 43,9%, hoogopgeleid 15%).
Problemen met het gehoor komen iets minder vaak voor: 19,8% onder de gehele populatie en 36,4% onder ouderen. Ook hier is er een sterke relatie met het opleidingsniveau (laagopgeleid 34,1%, hoogopgeleid 10,6%). Onder de ouderen heeft bijna de helft van de populatie (48%) geen eigen tanden meer.

Ruim tien jaar later heeft het CBS tussen 3 juni en 5 juli 2013 een omnibusenquête uitgevoerd naar de leefsituatie van de bewoners van Caribisch Nederland [5]. Op Saba zijn 299 personen van 15 jaar en ouder geënquêteerd (CBS 2014). De antwoorden op de vragen over gezondheid geven toch een ander beeld dan de enquête uit 2000, mede doordat beide onderzoeken niet volledig te vergelijken zijn. Zo vindt in 2013 een ruime meerderheid van de respondenten de eigen gezondheid goed of zeer goed (81,8%) en rapporteert slechts 37,8% een of meer chronische aandoeningen. Wel is de prevalentie van diabetes vergelijkbaar met het eerdere onderzoek (7,7%). Veelvoorkomend zijn migraine of ernstige hoofdpijn (19,9%) en hoge bloeddruk (15,4%). Chronische gezondheidsklachten die eerder veel genoemd werden, blijken van veel minder belang: chronische gewrichtsontsteking of reuma (4,7%), gewrichtsslijtage van heupen of knieën (4,4%), ernstige of hardnekkige aandoening van de rug (4,3%) (zie ook Post, Poos en Van der Lucht (2014)). Dit kan deels te maken hebben met een iets andere vraagstelling in eerder onderzoek.

De gezondheid van de bevolking van Sint Eustatius

De St. Eustatius health study, uitgevoerd van eind 1999 tot begin 2000, is een uitgebreid onderzoek naar de ervaren gezondheid en ziekte onder een steekproef van de bevolking, waar uiteindelijk 572 inwoners van 18 jaar en ouder aan meededen.[6] De respons is 88% (Grievink et al. 2002b: 27). Bijna 49% van de steekproef rapporteert een of meer chronische aandoeningen. De meest voorkomende aandoeningen zijn diabetes mellitus (12,1%), hoge bloeddruk (11,1%), chronische rugklachten (10,5%) en gewrichtsklachten (10,4%). Voor chronische aandoeningen is er een duidelijke samenhang met leeftijd: 79,4% van de ouderen (65+ jaar) rapporteert wel een of meerdere chronische aandoeningen.

Het CBS-onderzoek naar de leefsituatie van de bewoners van Caribisch Nederland vindt op Sint Eustatius plaats onder een steekproef van 330 bewoners van 15 jaar en ouder; het wordt gehouden in de zomer van 2013 (CBS 2014). De vraag naar de ervaren gezondheid wordt door 80,9% beantwoord met goed of zeer goed, terwijl 47,8% een of meer chronische aandoeningen rapporteert. De prevalentie van diabetes is met 10,6% lager dan in het onderzoek uit 2001. Veelvoorkomend zijn hoge bloeddruk (20,6%) en migraine of ernstige hoofdpijn (17,7%).

De gezondheid van de bevolking van Bonaire

De Bonaire health study, gehouden in de tweede helft van 1999 en begin 2000, is een uitgebreid onderzoek naar de ervaren gezondheid en ziekte onder een steekproef van de bevolking, waar uiteindelijk 1003 inwoners van 18 jaar en ouder aan meedoen.[7] De respons is 82,1% (Grievink et al. 2002c). Van de steekproef rapporteert 52,9% een of meer chronische aandoeningen. De meest voorkomende aandoeningen zijn hoge bloeddruk (14,4%), duizeligheid (12,7%), chronische rugklachten (9,9%), psychologische klachten (9,1%), gewrichtsklachten (8,6%), chronische hoofdpijn en migraine (6,8%) en diabetes mellitus (6,7%). Voor chronische aandoeningen is er een samenhang met leeftijd: 66,4% van de ouderen (65+ jaar) rapporteert wel een of meer chronische aandoeningen. Dat is lager dan op Saba en Sint Eustatius (resp. 96% en 79,4%).

Het CBS-onderzoek naar de leefsituatie van de bewoners vindt op Bonaire plaats onder een steekproef van 1264 bewoners van 15 jaar en ouder en wordt gehouden in de zomer van 2013 (CBS 2014). De vraag naar de ervaren gezondheid wordt door 72,1% beantwoord met goed of zeer goed, terwijl 51,9% een of meer chronische aandoeningen rapporteert.
De prevalentie van hoge bloeddruk is met 18,5% hoger dan in het onderzoek uit 1999. Veelvoorkomend zijn verder migraine of ernstige hoofdpijn (18,8%) en een rugaandoening (13,2%). Diabetes mellitus wordt in het CBS-onderzoek meer (8,0%) gerapporteerd dan in 1999 (6,7%).

5.2 Voorzieningenniveau

De staatkundige vernieuwing van 10 oktober 2010 betekent dat het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) sinds die datum de eerstverantwoordelijke is voor de wetgeving en de inrichting van het zorgstelsel. In de aanloop naar de transitie schetst de brief van minister Klink van 8 oktober 2010 dat ‘er voor gekozen is om een structuur voor de zorg te creëren, vergelijkbaar met de Nederlandse, waar zorginstellingen privaat zijn georganiseerd en de (eerste) verantwoordelijkheid voor de zorginstelling bij de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht ligt’(VWS, 2010).
Voor het voorzieningenniveau wordt als uitgangspunt het binnen Nederland aanvaardbare niveau genomen en wordt afgesproken dat daarvoor normen worden opgesteld. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de specifieke omstandigheden ter plaatse, waaronder het eilandkarakter, de geringe bevolkingsomvang, de grote afstand tot Nederland,

de kleine oppervlakte en het reliëf (Besluitenlijst BES 2008a). Van meet af aan is duidelijk dat dat voorzieningenniveau niet van vandaag op morgen bereikt zal zijn. In het op 3 augustus 2010 verschenen document 'Nog tien weken' wordt gesteld dat het ministerie van VWS ernaar streeft om 'het niveau van de gezondheidszorg op Bonaire, Sint Eustatius en Saba geleidelijk te laten toegroeien naar dat in het Europese deel van Nederland' (Kamp 2010).

Welke voorzieningen betreft het en wat is er nodig voor een aanvaardbaar voorzieningenniveau?

Voorzieningen

Het brede terrein van de (gezondheids)zorg kan, met het oog op de specifieke situatie in Caribisch Nederland, als volgt ingedeeld worden:

- publieke gezondheidszorg en preventie;
- geneeskundige hulp bij ongevallen/rampen;
- acute zorg en spoedververoer (ambulance);
- huisartsenzorg;
- paramedische zorg (vooral fysiotherapie);
- medisch specialistische zorg en ziekenhuiszorg;
- geneesmiddelenvoorziening;
- langdurige zorg (vooral ouderenzorg);
- geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg;
- gehandicaptenzorg;
- mondzorg;
- geboortezorg;
- jeugd(gezondheids)zorg.

Wat komt erbij kijken om de zorg op een aanvaardbaar voorzieningenniveau te brengen? Zonder volledig te willen zijn, noemen we in ieder geval de volgende elementen:

- infrastructuur in de vorm van gebouwen, apparaten;
- deskundig personeel dat goed kan samenwerken;
- geneesmiddelen, hulpmiddelen;
- wet en regelgeving;
- financiën;
- toezicht en kwaliteitshandhaving;
- gegevensverzameling ten behoeve van financiën, kwaliteit en toezicht;
- vervoer van en naar de eilanden van patiënten, zorgverleners, geneesmiddelen enz.

Afspraken en te ondernemen stappen

In het bestuurlijk overleg van 31 januari 2008 is besloten dat er normen zullen worden opgesteld om het 'voor een binnen Nederland aanvaarbare voorzieningenniveau' aan te toetsen (Besluitenlijst BES 2008a). In de periode die volgde zijn deze normen evenwel niet

nader (getalsmatig) omschreven. Wel zijn er bij dit bestuurlijk overleg afspraken gemaakt over te ondernemen stappen. Het volgende overzicht geeft deze stappen weer.

- Er wordt een publieke zorgverzekering uitgewerkt. Deze zal ingaan op 1 januari 2011 en omvat vergoeding van ziektekosten inclusief AWBZ voor alle inwoners van Caribisch Nederland (zie hieronder).
- Voor het zorgaanbod (gebouwen en inventaris) wordt een prioriteitenoverzicht van investeringen opgesteld.
- De mogelijkheden voor de noodzakelijk elders in te kopen zorg (de uitzendingen) in de omringende landen worden verkend.
- Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zal de formulering van een langetermijnhuisvestingsplan (LTHP) voor de BES-eilanden financieren (per eiland samengevat in de schema's 5.1, 5.2 en 5.3).
- In het kader van de infectieziektebestrijding zal Nederland zich inzetten om de BES-eilanden te laten voldoen aan de eisen die de International Health Regulations hieraan stellen. Hiervoor zal Nederland zich inspannen om – in samenwerking met de BES-eilanden en de overige koninkrijksdelen – een *focal point* voor de voormalige Nederlandse Antillen op te zetten en te faciliteren.

Eind november 2008 zijn de voorbereidingen voor de transitie voor de zorg al flink gevorderd. De besluitenlijst BES bestuurlijk overleg van 20 november 2008 beschrijft dat het middellangetermijnplan zorg en huisvesting BES (26 projecten over de volle breedte van zorg, volksgezondheid en jeugd) op hoofdlijnen wordt vastgesteld en de basis vormt voor een meerjarig programma van concrete en noodzakelijke verbeteringen (Besluitenlijst BES 2008b) Het gaat om de volle breedte van de zorg: naast verbeteringen van de curatieve zorg, de jeugdgezondheidszorg en de verpleging en verzorging, krijgen geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en gehandicaptenzorg bijzondere aandacht, vanwege de achterstanden op deze terreinen. Ook zal er speciale aandacht zijn voor de verdere ontwikkeling van de publieke gezondheid/GGD en eilandelijke preventietaken op het terrein van de volksgezondheid.
Gesteld wordt dat het tempo van de realisering afhangt van de beschikbare financiële middelen, de absorptiecapaciteit van de eilanden, de beschikbaarheid van externe ondersteuning en dergelijke. Bijzondere aandacht is er voor het patiëntenvervoer in levensbedreigende situaties. Voor 2009 staan de oprichting van het Zorgkantoor BES, inventarisatie van de GGD-taken en een start maken met het toezicht op de agenda.

De Algemene Rekenkamer stelt in 2012 dat het ministerie van VWS geen gewenst voorzieningenniveau voor het beleidsterrein zorg als geheel heeft geformuleerd (Algemene Rekenkamer 2012: 19). De enige getalsmatige norm die een denkrichting aangeeft, is dat op Bonaire 80% van de (medisch-specialistische) zorg op Bonaire zelf moet worden aangeboden. Een belangrijke reden dat er geen streefwaarden genoemd kunnen worden, is dat er niet voldoende gegevens zijn om de stand van de zorg op te baseren (Algemene Rekenkamer 2012: 19).

De zorgverzekering en de kosten van de zorg

Een van de grotere veranderingen die de transitie naar de status van openbaar lichaam met zich meebracht, is dat in één keer alle (legaal) op de BES-eilanden verblijvende en/of werkende inwoners per 1 januari 2011 een zorgverzekering kregen; voor de transitie waren veel bewoners onverzekerd. Voor dit doel is het Zorgverzekeringskantoor (ZVK) opgericht. Bij de invoering van de verzekering gaat het om een veelomvattend zorgpakket, waarin ook de kosten van tandheelkunde voor volwassenen en de AWBZ opgenomen zijn. Anders dan in Europees Nederland werd de zorg vergoed zonder dat er sprake was van eigen betalingen van de verzekerde. Doel was onder andere om de bewoners de kans te geven hun gebitten te laten saneren. Het was de bedoeling dat de regeling voor fysiotherapie en tandheelkunde één jaar zou bestaan.[8] Uiteindelijk heeft deze vier jaar bestaan; vanaf 1 januari 2015 is het verzekerde pakket gelijk aan de basisverzekering in Nederland. Tabel 5.3 biedt een vergelijking van zorgkosten voor mensen met een laag inkomen in Caribisch en Europees Nederland.

Tabel 5.3
Vergelijking bijdragen lage inkomens aan zorg, Caribisch en Europees Nederland, 2015 (kosten per jaar)

	Caribisch Nederland	Europees Nederland
premie zorgverzekering	inkomensafhankelijke premie voor inkomen tot $ 11.860. daarboven: vlaktax (0,5%) en werkgeverspremies (16,1%)	premies zvw : 6,95 % (werknemers en uitkeringen) en 4,85 % voor de rest. premie wlz: 9,65%
nominale premie (excl. zorgtoeslag)	0,00	saldo na verrekening van de zorgtoeslag: € 200-300, afhankelijk van hoogte premie
eigen risico	0,00	€ 375 verplicht; kan ook tot max € 875 bij een lagere premie
gehoorapparaat	0,00	25%; restant voor eigen rekening of aanvullende verzekering
bril	eenmaal in de twee jaar bril tot $ 170 vergoed	voor eigen rekening of aanvullende verzekering

Bron: vws

De kosten voor deze zorgverzekering staan op de Nederlandse rijksbegroting. Tegenover deze kosten staan de inkomsten die op de eilanden zijn opgebracht via belastingen en werkgeverspremies. In 2011 ging het om circa 30 miljoen euro, merendeels opgebracht door de werkgevers.[9]

Uit de voorbereiding van de rijksbegroting voor 2015 is een overzicht ontleend van gerealiseerde en geraamde uitgaven; de laatste hebben dus een voorlopig karakter (tabel 5.4).

Tabel 5.4
Gerealiseerde en geraamde kosten voor zorg en welzijn, Caribisch Nederland, 2011-2013 (gerealiseerd) en 2014-2019 (geraamd) (x mln euro)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
56,7	84,5	88	84,2[10]	85,6	88,6	91,6	94,6	97,7

Bron: http://www.rijksbegroting.nl/2015/voorbereiding

Tabel 5.4 laat zien dat de kosten van 2011 naar 2012 sterk zijn gestegen. In de loop van 2012 zijn daarom door het ministerie van vws maatregelen genomen om de kosten(groei) te beperken. Naast maatregelen aan de administratieve kant van het zorgproces, kregen de zorggebruikers te maken met beperkingen van de aanspraken.[11] Met name de beperkingen in de vergoeding voor fysiotherapie en mondzorg leidden tot veel discussie en protest. Na uitstel tot 1 juli 2013 zijn de beperkingen niettemin gehandhaafd, maar zijn zij pas per 1 januari 2015 geëffectueerd.[12]

Het jaarverslag over 2014 van het ministerie van vws vermeldt dat voor zorg, welzijn en jeugdzorg 88,9 miljoen euro begroot is en de realisatie neerkomt op 87,9 miljoen euro, ofwel 1 miljoen euro minder dan geraamd (vws 2015b: 71). Daarentegen zijn de uitgaven voor ziekenhuizen, medische uitzendingen en farmacie 9 miljoen euro hoger dan geraamd (vws 2015b: 75).

Op 1 januari 2015 is, zoals eerder vermeld, een verdere versobering ingevoerd van de vergoeding voor tandheelkunde en fysio- en oefentherapie, met name voor personen van 18 jaar en ouder.[13] De eenmalige tandheelkundige sanering wordt niet meer vergoed, hoewel er in de praktijk wel een overgangsregeling bestaat voor personen bij wie de sanering in 2014 gestart is, maar die nog niet afgerond is. Ook de zogenaamde normale controle wordt niet meer vergoed. Fysiotherapie wordt alleen vergoed vanaf de eenentwintigste behandeling voor patiënten met een chronische indicatie. De eerste twintig behandelingen betaalt de patiënt dus zelf, net als in Nederland. Voor kinderen tot en met 17 jaar worden de orthodontiekosten niet meer vergoed, maar hier bestaat wel een uitloopregeling voor kinderen die al in behandeling zijn. In de aanspraken van kinderen tot en met 17 jaar verandert verder niets in de vergoeding van fysiotherapie en tandheelkunde.
In hoofdstuk 8 is te lezen hoe er in de bevolking over deze veranderingen gedacht wordt en in hoofdstuk 9 hoe de zorgprofessionals daar tegenover staan.

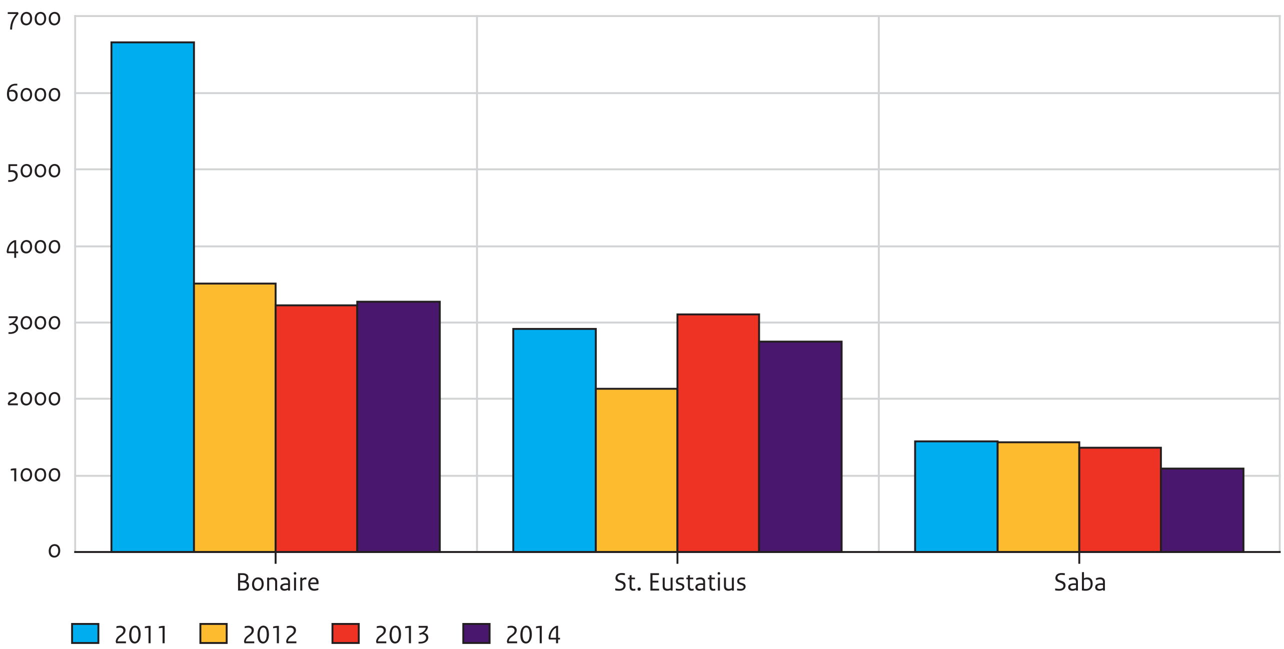
Medische uitzendingen

Een belangrijke doelstelling bij het beperken van de kosten van de gezondheidszorg in Caribisch Nederland was het terugdringen van het aantal medische uitzendingen. Dat is

met name voor Bonaire goed gelukt, doordat het ziekenhuis op Bonaire steeds meer in staat is gebleken zelf de zorg te leveren voor de medische basisspecialismen. Voor Saba loopt het aantal uitzendingen langzaam terug, tot 1085 in 2014, en voor Sint Eustatius fluctueert het aantal uitzendingen tussen de ruim 2000 en ruim 3000 per jaar (figuur 5.3).

In de volgende paragrafen wordt voor elk van de drie eilanden weergegeven wat er bekend is over het gebruik van de gezondheidszorg voorafgaand aan de transitie (rond het jaar 2000) en na de transitie (2013), zoals dat uit enquêtes naar voren komt. Daarnaast is er aandacht voor het voorzieningenniveau voorafgaand aan de transitie (geïnventariseerd in 2008) en erna in 2012/2013. Dit wordt gevolgd door een overzicht van de stand van de zorg zoals die blijkt uit verslagen en het mondelinge bericht van de Inspectie voor de gezondheidszorg (IGZ) aan het einde van 2014 / begin van 2015, aangevuld met informatie van het ministerie van VWS.

Figuur 5.3
Aantallen medische uitzendingen Caribisch Nederland, 2011-2014



Bron: Capaciteitsorgaan (2015) (cijfers 2011, 2012); VWS (cijfers 2013, 2014)

Zorgvoorzieningen en zorggebruik op Saba

Al vanaf 1914 is er permanent een arts op Saba werkzaam en vanaf 1975 is er regelmatig bezoek van medisch specialisten (Mol 1989). Een ziekenhuis is er vanaf 1925 en een verpleeghuis vanaf 1979. De arts van het eiland had een breed pakket aan taken, aldus Mol (1989), taken die varieerden van verloskunde tot tandheelkunde en zelfs diergeneeskunde. Op Saba had hij ongeveer 1000 patiënten, wat in Nederland te weinig zou zijn voor een huisartspraktijk. Maar omdat de contactfrequentie op Saba met gemiddeld 5,73 contacten per jaar veel hoger lag dan in Nederland (gemiddeld 2,9 contacten) was er toch werk genoeg. Anders dan in Nederland bezochten veel patiënten de dokter voor een algemene check-up of voor het meten van de bloeddruk.
Over het jaar 2000 rapporteert The Saba health study dat 83% van de bevolking het afgelopen jaar de huisarts bezocht heeft en 33,9% een medisch specialist op de Nederlandse Antillen en 10,9% een medisch specialist elders (tabel 5.5).

De contacten met de tandarts en de fysiotherapeut nemen tussen 2000 en 2013 (sterk) toe, maar bevinden zich nog steeds op een lager niveau dan in Nederland. Daarbij dient vermeld te worden dat de effecten van de beperkingen in het verzekeringspakket voor mondzorg en fysiotherapie in deze cijfers natuurlijk nog niet tot uitdrukking komen.

Tabel 5.5

Aandeel van de bevolking dat het afgelopen jaar contact heeft gehad met (para)medische voorzieningen, Saba en Nederland, 2000 en 2013 (in procenten)

	Saba					Nederland			
	2000		2000		2013	2013	1998	1998	2012
	% met contact in 1 jaar		gem. aantal contacten (personen met contact)		% met contact in 1 jaar	gem. aantal contacten per patiënt	% met contact in 1 jaar	gem. aantal contacten patiënten	% met contact in 1 jaar
huisarts	83		7,1		72	8,7	77	5,7	71,3
medisch specialist	N.A.[a]	elders	N.A.[a]	elders	32,9	8,6	39,4	4,7	37,9
	33,9	10,9	3,3	1,9					
ziekenhuisopname	N.A.[a]	elders	N.A.[a]	elders	10,4		6,4	1,2	6,5
	17,1	2,2	1,3	1,0					
tandarts	39,2		1,8		50	2,5	74,9	3,0	78,5
fysiotherapeut	1,6		8,1		11,9	.	18	17,3	21,2

a N.A. = Nederlandse Antillen.

Bron: Saba 2000: Saba health study, personen 18 jaar en ouder; Saba 2013: CBS-omnibusenquête, personen 15 jaar en ouder. Nederland: CBS (Gezondheidsenquête 1998), overgenomen uit Saba health study. CBS (Gezondheid en zorg in cijfers 2012), alle leeftijden

Zorgvoorzieningen 2008-2014

Om een beeld te geven van de gezondheidszorg op Saba voorafgaand aan de transitie, geeft schema 5.1 een beknopte samenvatting van het rapport van De Brouwer (2008a), aangevuld met bevindingen uit het rapport van Via Medica uit 2009 (Van der Vange 2009) en de recentere rapporten van o.a. FWG uit 2013 (Westerbeek en Andriessen, 2013[14]).

De medische zorg op Saba is geconcentreerd in het A.M. Edward Medical Center, een gezondheidscentrum waar twee huisartsen werkzaam zijn en waar bezoekende medische specialisten, de tandarts en paramedici praktijk kunnen houden. In toenemende mate beschikt men tegenwoordig (na 2008) over moderne digitale diagnostische apparatuur, die ook consultatie op afstand mogelijk maakt. Ook zijn er tien bedden voor tijdelijke opname. De huisartsen doen naast de reguliere huisartsenzorg ook kleine chirurgische en gynaecologische ingrepen.

Direct met het gezondheidscentrum verbonden is het Hon. Henry Carlyle Every Home. Het FWG-rapport uit 2013 beschrijft het Home als een verpleeg- en verzorgingshuis dat voorziet in de verpleging en verzorging van ouderen met somatische, (psycho)sociale, (psycho)geriatrische en psychiatrische problematiek, met plaats voor ongeveer twintig cliënten (Westerbeek en Andriesen 2013). In het najaar van 2014 heeft de IGZ het verpleeghuis onder verscherpt toezicht gesteld.[15]

Het rapport van De Brouwer laat zien dat de huisartsenzorg op zich goed geregeld is, maar dat de ziekenhuisvoorziening niet up-to-date is en er veel uitzendingen naar Sint Maarten plaatsvinden. Het rapport van Via Medica vermeldt dat de minimale medisch-technische voorzieningen aanwezig lijken te zijn op Saba, maar dat het aanbod beperkt is (Van der Vange 2009: 22).

Er worden in 2008 bouwplannen geformuleerd voor ziekenhuis en verpleeghuis en voor een centrum voor jeugd en gezin. Ook moet er een spreekkamer voor een psychiater komen. Voor ouderen staan aanleunwoningen en een dagopvang voor ouderen (tien plaatsen) in de planning. Verder zijn vernieuwing van de apparatuur in het ziekenhuis en nieuwe ambulances nodig. Tevens moet er extra personeel komen voor jeugd, geriatrie en wijkverpleging (ook voor gehandicapten). Het rapport van Via Medica vermeldt de wenselijkheid van een diëtiste en sociaal-maatschappelijk werkster (Van der Vange 2009).

De transitie van 10 oktober 2010 betekent privatisering van de medische zorg. Ziekenhuis en verpleeghuis worden ondergebracht in de stichting Saba Health Care Foundation. De vergoeding van de zorgverlening verloopt vanaf 1 januari 2011 via het Zorgverzekeringskantoor en dat is een belangrijke stimulans om de automatisering op orde te brengen. Tot die tijd werden de werkzaamheden niet geautomatiseerd bijgehouden. Het centrum voor jeugd en gezin op Saba is in april 2010 geopend.[16]

Schema 5.1
Samenvatting van de inventarisatie van zorgvoorzieningen op Saba, zomer 2008

voorziening	Inventarisaties 2008
ziekenhuis	De ziekenhuisvoorziening is 30 jaar oud en onderhoud is nodig. 12 bedden met 200-250 opnamen per jaar. Rapport De Brouwer vermeldt verouderde röntgenapparatuur en veel uitzendingen voor medische beeldvorming. Verloskamer met verouderde inrichting. Een operatiekamer eenvoudig ingericht, behandelkamer voor eenvoudige wondbehandeling en controles door de huisarts. Laboratorium, twee spreekkamers voor de huisartsen, apotheek. Mortuarium aanwezig.
medisch specialisten	Geen medisch specialisten op Saba. Slechts beperkte visitatie vanaf Sint Maarten. 6x per jaar dermatologie, 1 dag per maand orthopedie. Rest uitzending naar Sint Maarten. De Brouwer spreekt over 1000-1200 uitzendingen op jaarbasis.
verpleging	Geschoolde hoofdzuster rest verpleging minder geschoold.
huisartsen	Twee Nederlandse huisartsen (BIG-geregistreerd).
tandartsen	Komt twee dagen in de week van Sint Eustatius. Praktijkruimte wordt in 2009 vernieuwd.
fysiotherapie	Visitatie uit Sint Maarten.
psychiatrie	Visitatie uit Sint Maarten.
GGD	Doet de huisarts erbij.
wijkverpleging	Wijkzuster en 4 hulpen + 2 alfahulpen.
geneeskundige hulp ongevallen en rampen (ghor)	2 ambulances.
zuigelingen en kleuterzorg	Consultatiebureau in GGD-gebouw.
verpleeghuis	13 kamers. Hoge bezetting. Geen activiteitenbegeleiding.
ouderenzorg	Meals on wheels door vrijwilligers.

Bron: De Brouwer (2008a); Van der Vange (2009)

Stand van zaken in 2012

Als onderzoeker Verrips in 2012 Saba bezoekt, constateert hij dat de realisatie van de beoogde nieuwbouw/renovatie traag verloopt. Ook de aanleunwoningen voor ouderen zijn

nog niet gerealiseerd, waarbij het de vraag is hoe erg dat is (Verrips 2013: 49). In zijn rapport dringt Verrips aan op verdere digitalisering van de medische diagnostiek, zodat elders meegekeken kan worden.
De jaarverslagen 2010-2012 van de Saba Health Care Foundation laten de vooruitgang in voorzieningen zien. Er komt nieuwe apparatuur: een digitale röntgenreader, echoapparaat, laboratoriumapparatuur, sterilisator en nieuwe computers. Maar ook op andere terreinen worden Nederlandse maatstaven ingevoerd, zoals cao's voor personeel, klachtenregelingen en het stroomlijnen van werkprocessen.

Voor de spoedeisende zorg zijn belangrijke stappen gezet. Er is een nieuwe ambulance en de nachtverlichting op het vliegveld is gerealiseerd, zodat een helikopter ook 's nachts kan landen.[17]

Het FWG-rapport schrijft dat het gebouw voor de ouderenzorg oud is en het aanbod aan activiteiten minimaal. Er is nog geen dagopvang voor ouderen. Er is wel meer personeel bij de wijkverpleging, maar nog geen verslavingszorg. FWG constateert ook dat de mantelzorg problematisch is: jonge mannen verlaten het eiland en vrouwen blijven er met de rest van de familie achter, waarbij ze met meerdere banen in het levensonderhoud moeten voorzien. Tijd voor mantelzorg is er dan niet (Westerbeek en Andriessen 2013: 68).

Stand van zaken in 2014

Met de senior inspecteur van de IGZ voor Caribisch Nederland is de stand van de zorgvoorzieningen van eind 2014 besproken. Aangevuld met rapporten van de IGZ en aanvullingen vanuit het ministerie van VWS (stand tot medio 2015) komt hier voor Saba het volgende beeld uit naar voren.

- *Ziekenhuisvoorziening*. Vooral te zien als huisartsenkliniek met bedden om patiënten te stabiliseren voordat ze uitgevlogen worden of ter observatie. Er is sinds de transitie apparatuur bijgekomen. Het bedienen hiervan kan een probleem vormen.
- *Medisch-specialistische zorg*. Uitzendingen naar Sint Maarten gaan meestal goed. De IGZ heeft twijfels bij de kwaliteit van de zorg van Sint Maarten Medical Center (SMMC). Er wordt nu dan ook vaker verwezen naar het ziekenhuis op het Franse deel van het eiland; daarvan is de kwaliteit goed. Met betrekking tot het bezoek van medisch specialisten aan Saba heeft de IGZ twijfels over de meerwaarde daarvan. Medisch-specialistische zorg op Saba vestigen is, vanwege de schaalgrootte, onrendabel en onverstandig.

- *Huisartsen*. Er zijn twee Nederlandse BIG-geregistreerde huisartsen, van wie de kwaliteit goed is en al was. Daarnaast is de directeur van het ziekenhuis(je) (huis)arts is en behandelt deze incidenteel ook patiënten. Wel is de aansluiting met de huisarts-geneeskundige vernieuwing in Nederland een punt van aandacht. De geneesmiddelenvoorziening vanaf Sint Maarten is goed geregeld.
- *Tandarts*. Deze komt een of twee dagen per week van Sint Eustatius naar Saba en levert prima kwaliteit. Doordat er één tandarts is voor zowel Sint Eustatius als Saba, is de voorziening enigszins kwetsbaar.
- *Fysiotherapie*. Er komt een fysiotherapeut van Sint Maarten naar Saba, die in het ziekenhuis werkt en sinds 1 januari 2015 ook revalidatie doet. Dit scheelt medische uitzendingen.
- *Psychiatrie*. Er is een sociaal-psychiatrisch verpleegkundige. Eens per maand komt een psychiater van Sint Maarten. Voor acute crisiszorg is het zogenaamde platspuiten en vervoeren de enige oplossing.
- *Geboortezorg*. Bevallingen vinden plaats op Sint Maarten. Dit is goed geregeld.
- *Zuigelingenzorg*. Dit wordt gedaan door de directeur van de kliniek, die ook arts is.
- *Jeugdgezondheidszorg*. Deze wordt nu door een van de huisartsen geleverd, maar is waarschijnlijk een taak voor de nieuwe GGD-arts.
- *Verpleeghuis*. De kwaliteit is niet goed. Het verpleeghuis is na klachten onder verscherpt toezicht van de IGZ gesteld en er is een bewindvoerder aangesteld. Fusieplannen tussen het verpleeghuis en de Saba Health Care Foundation zijn in vergevorderde staat. Er is een kwaliteitsmanager in dienst genomen en het budget is eind 2014 aanzienlijk verhoogd, om de adviezen van de IGZ te kunnen uitvoeren. Er komt dagopvang voor mensen die nog thuis wonen. Het contract daarvoor met het Zorgverzekeringskantoor is in de maak.
- Verder is er *home health care* op Saba: medische thuiszorg in de vorm van verpleegkundige hulp aan huis (medicijngebruik, wondverzorging enz.).
- GGD. Er is een nieuwe GGD-arts uit Nederland gestationeerd. Er is een regeling waarbij het openbaar lichaam Caribisch Nederland van VWS geld krijgt voor de GGD-functie. GGD Den Haag heeft alle drie eilanden uitgebreide adviezen verstrekt over hoe de GGD-taken op te zetten en/of in te vullen.
- *Spoedeisend geneeskundig vervoer*. Er zijn ambulances. Tevens functioneert de op Sint Eustatius gestationeerde heli ook als heli voor het spoedvervoer vanaf Saba
- *infectieziektenbestrijding*. Begin juni 2015 is een convenant getekend om te komen tot een internationale gezondheidsregeling met alle zes eilanden en Nederland.[18]
- *Geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen (ghor*). Vanuit de IGZ is erop aangedrongen dat in ieder geval de kliniek een goed rampenplan heeft. Ghor zoals in Nederland is onhaalbaar.

Sinds 10 oktober 2011 is de Nederlandse wetgeving voor abortus en euthanasie ook in Caribisch Nederland van kracht. Voor abortus bestaat sinds 2012 de mogelijkheid om dat op kosten van het Zorgverzekeringskantoor op Bonaire te laten doen. Daarnaast wordt er door middel van voorlichting aan preventie gedaan en is als extra preventieve maatregel de anticonceptiepil gratis te verkrijgen via de zorgverzekering BES. Er wordt al het mogelijke aan gedaan om abortus uit de illegaliteit te halen. De bevindingen van de inspectie en de informatie van het ministerie zijn daarbij verschillende invalshoeken om naar de gezondheidszorg te kijken. Hierop aanvullend is het belangrijk om ook het perspectief van de burger weer te geven. Daarvoor verwijzen we naar het belevingsonderzoek in hoofdstuk 8. Het perspectief van de professionals is te vinden in het verslag van de gesprekken op de eilanden (hoofdstuk 9).

Zorgvoorzieningen en zorggebruik op Sint Eustatius

Over het jaar 2000 rapporteert The St. Eustatius health study dat 80,7% van de bevolking het afgelopen jaar de huisarts op Sint Eustatius bezocht heeft, 24,4% een medisch specialist op de Antillen, en 8,1% een medisch specialist daarbuiten. Een ziekenhuisopname op de Antillen werd door 7,7% van de steekproef gerapporteerd, en 2,1% werd elders in het ziekenhuis opgenomen. Als we deze resultaten uit 2000 vergelijken met de CBS-omnibus-enquête uit 2013, dan valt vooral het hoge percentage ziekenhuisopnames in 2013 op (tabel 5.6). Verder is er een duidelijk verschil in het bezoek aan de tandarts. Dat is op Sint Eustatius op jaarbasis veel lager dan in Nederland, hoewel er tussen 2000 en 2013 wel een inhaalslag plaatsvindt. Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor in het percentage dat contact heeft met de fysiotherapeut.

Tabel 5.6

Aandeel in de bevolking dat het afgelopen jaar contact heeft gehad met (para)medische voorzieningen, Sint Eustatius en Nederland, 1999 en 2013

	Sint Eustatius 1999 % met contact in 1 jaar		Sint Eustatius 1999 gem. aantal contacten (personen met contact)		Sint Eustatius 2013 % met contact	Nederland 2013 gem. aantal contacten per patiënt	1998 % met contact in 1 jaar	1998 gem. aantal contacten (personen met contact)	2012 % met contact in 1 jaar
huisarts	80,7		7,2		71,7	11,8	77	5,7	71,3
medisch specialist	N.A.[a]	elders	N.A.[a]	elders	47,6	11,1	39,4	4,7	37,9
	24,4	8,1	2,8	1,5					
ziekenhuisopname	N.A.[a]	elders	N.A.[a]	elders	24		6,4	1,2	6,5
	7,7	2,1	1,3	1,1					
tandarts	35,7		1,4		50,2	4,3	74,9	3,0	78,5
fysiotherapeut	6,3		16,3		11,6	.	18	17,3	21,2

a N.A. = Nederlandse Antillen.

Bron: Sint Eustatius 2000: St. Eustatius health study, personen 18 jaar en ouder. Sint Eustatius 2013: CBS- omnibusenquête, personen 15 jaar en ouder. Nederland: CBS (Gezondheidsenquête 1998); CBS (Gezondheid en zorg in cijfers 2012), alle leeftijden

Beeld van de gezondheidszorg op Sint Eustatius in 2008

In de zomer van 2008 is door De Brouwer (2008b) een inventarisatie gemaakt van de voorzieningen. Een korte samenvatting is te vinden in schema 5.2.

Schema 5.2

Samenvatting van de inventarisatie van zorgvoorzieningen op Sint Eustatius, zomer 2008

	Inventarisaties 2008
ziekenhuis	Ziekenhuisvoorziening is bijna 30 jaar oud, in redelijke bouwkundige staat, maar plannen voor nieuwbouw; 14 bedden voor klinische opnamen, 300-400 opnamen per jaar, 3 spreek- en onderzoekkamers voor de huisartsen. Röntgendiagnostiekkamer aanwezig, apparatuur is verouderd en werkt niet. nieuw echoapparaat aanwezig. Uitzendingen naar Sint Maarten. ECG-apparatuur werkt. Verloskamer aanwezig, modernisering gewenst, circa 20 bevallingen per jaar. Alle eerste bevallingen in Sint Maarten. Emergency Room aanwezig, maar dringend vernieuwen. Tandartsenkamer verouderd. Laboratoriumruimte voldoende. Apotheek aanwezig. IGZ heeft ruimte niet goedgekeurd, apotheek gaat verhuizen. Verder: eenvoudige behandelkamer, mortuarium, keuken, wasserij/linnendienst, receptie en medisch archief. Er zijn 2 ambulances beschikbaar. Permanente helikopterservice beschikbaar (ook voor Saba).
medisch specialisten	Alleen dermatoloog op Sint Eustatius. Medische uitzendingen ca. 1000 à 1100 op jaarbasis. Vooral naar St Maarten Medical Centre, maar ook naar Ziekenhuis Marigot/Saint-Martin en naar ziekenhuizen op Curaçao.
huisartsen	Twee als huisarts werkzame artsen die niet als huisarts BIG-geregistreerd zijn.
tandartsen	Aanwezig
fysiotherapie	Ondergebracht bij de Health Care Foundation
psychiatrie	Visiterend: 1x per 3 maanden voor twee dagen een psychiater. Kinderpsychiater 1x maal per zes maanden. Maatschappelijk werkster 1x 3 maanden. Opnamen in de Caprilles-kliniek op Curaçao. In geval van een crisissituatie gaan mensen de politiecel in. Overige zorg doet de wijkverpleging.
GGD	Dienst met zeven medewerkers. Preventie, hygiëne, vectorcontrole, jeugdgezondheidszorg, bestrijding soa/hiv.
wijkverpleging	Wijkzuster (RN) + verpleegkundige in opleiding, verzorgende en 2 alfahulpen
geneeskundige hulp ongevallen en rampen (ghor)	Protocollenboek/draaiboek

Schema 5.2
(Vervolg)

	Inventarisaties 2008
zuigelingen en kleuterzorg	Doet de wijkverpleging
verzorgingshuis/ verpleeghuis/dagopvang	Verpleeghuis voor 22 bewoners. Daarnaast dagopvang voor ouderen met dagelijks ca. 15 cliënten (speciale ruimte in nieuwbouw). Staat van het gebouw is goed. Andere dagopvang in Chapelpiece Health & Recreational Center Foundation, een privé-initiatief met een uitgebreid dagprogramma voor ouderen
overige ouderenzorg	Meals on wheels door vrijwilligers

Bron: De Brouwer (2008b); zie ook bijlage 2

Over de medische uitzendingen naar elders schrijft Via Medica in 2009 dat men op Sint Eustatius voor medisch-specialistische zorg vrijwel volledig aangewezen is op zorg buiten het eiland; ook is er slechts beperkte zorg van bezoekende specialisten (Van der Vange 2009: 17). Het proces van de uitzendingen wordt inefficiënt genoemd; het gaat daarbij om het regelmatig heen en weer vliegen voor nu een test, dan een uitslag, dan weer een controle. De terugkoppeling naar de huisartsen op Sint Eustatius is beperkt. Voor verwijzingen naar Curaçao zijn lange wachtlijsten.

Een observatie van Via Medica over het zorggebruik op Sint Eustatius is dat er een grote herhaalratio is: er zijn patiënten die wel vier keer per week komen (Van der Vange 2009: 15). Mogelijk is er sprake van overconsumptie van zorg, mede doordat de dokter een brief moet schrijven bij ziekte. Daarbij aansluitend staat in het rapport van Via Medica dat het verwijsgedrag naar medisch-specialistische zorg door de huisartsen op Sint Eustatius, als defensief wordt gezien: bij de minste verdenking wordt al gekozen voor doorverwijzing. De bewoners worden als veeleisend gezien als het gaat om zorg en om verwijzingen naar zorg elders. De communicatie tussen de dokters op het eiland en de medisch specialisten van elders laat te wensen over. Overigens heeft dit rapport een veel positiever oordeel over het Sint Maarten Medical Centre dan de IGZ.

In de plannen voor de korte termijn (2009-2012) ligt de nadruk op bouwplannen, zoals een centrum voor jeugd en gezin waarin alle kinder- en jeugdvoorzieningen in ondergebracht worden. Daar moet ook personeel voor komen. Verder staat de bouw van aanleuningwoningen voor ouderen in de plannen, alsmede een uitbreiding van de verslavingszorg en ruimtelijke uitbreiding in het ziekenhuis en verpleeghuis (o.a. spreekkamers voor medisch specialisten en psychiatrie, opvang gehandicapten). De middellange termijn (2013-2016) is gericht op dagopvang en huisvesting voor ouderen.

Stand van zaken in 2012

Verrips schrijft in de bijlage bij zijn rapport dat de *curatieve* zorg op Sint Eustatius de grootste achterstand vertoont en dat daar de minste grip op is. Het gebouw is sterk verouderd; het dak lekt en de riolering werkt niet goed (Verrips 2013: bijlage p. 9). Over de niet-medische zorg schrijft hij dat het gebouw van de dagopvang voor ouderen is opgeknapt en van een overdekking is voorzien.

Het rapport van FWG gaat met name in op de niet-medische zorg aan 'vergeten groepen'. Genoemd worden het onderbrengen van de huidige wijkzorg bij het verpleeghuis Auxiliary Home. Voor ouderen is er een redelijk lopende particuliere dagopvang. De verslavingszorg staat nog in de kinderschoenen, maar het rapport merkt op dat er met een staf van twee personen baanbrekend werkt wordt verricht (Westerbeek en Andriessen 2013: 61). Voor gehandicapten is er, met geld uit Nederland, inmiddels een klein privaat initiatief van dagopvang.

Stand van zaken in 2014

Met de senior inspecteur van de IGZ voor Caribisch Nederland is de stand van de zorgvoorzieningen van eind 2014 besproken. Aangevuld met rapporten van de IGZ en informatie van het ministerie van VWS over begin 2015, komt hier voor Sint Eustatius het volgende beeld uit naar voren.

- *Ziekenhuisvoorziening*. Eerstelijnskliniek met een opnamemogelijkheid. Dit is geen ziekenhuis, maar er zijn wel ziekenhuisvoorzieningen: *emergency room* met ECG-apparaat. De inspecteur bevindt dat het er veel schoner en opgeruimder is dan in 2012 en dat de medicijnenvoorraden zijn gesaneerd. Het ziekenhuis is wat verouderd, maar voldoet, aldus de inspecteur. De verbouwingsplannen uit het rapport van De Brouwer (2008b) zijn slechts gedeeltelijk gerealiseerd. Er zijn nu wel conceptplannen voor nieuwbouw van het ziekenhuisje op een andere locatie.
- *Huisartsen*. Er zijn drie huisartsen (niet BIG-geregistreerd), een arts die ook GGD-taken verricht en een zuigelingenbureau. Nederlandse huisartsen die een enige tijd op Sint Eustatius verblijven, helpen met de organisatie van het spreekuur en de automatisering, en dragen de Nederlandse werkwijze over met betrekking tot categorale spreekuren voor chronisch zieken. Er is een apotheker op het eiland.
- *Tandarts*. Deze is door de IGZ als goed beoordeeld.
- *Psychiatrie*. Er is een steunpunt van de stichting Verslavingszorg & Psychiatrie Caribisch Nederland (SVP-CN), de GGZ voor Caribisch Nederland, met een sociaal-psychiatrisch verpleegkundige en een eigen nieuw gebouw. De Nederlandse werkwijze voor de GGZ vindt hier langzamerhand ingang. Het SVP-CN heeft in oktober 2014 een poliklinische faciliteit en behandelcentrum op Sint Eustatius geopend. Naast ambulante zorg zijn er nu ook mogelijkheden tot dagbehandeling en activiteiten rond kinder- en jeugdpsychiatrie.
- *Zuigelingenzorg*. Deze wordt gedaan door een basisarts die niet bij de eerstelijnszorg betrokken is.

- *Jeugdgezondheidszorg*. Waarschijnlijk is dit een taak voor de nieuwe GGD-arts.
- *Verpleeghuis*. Ouderen worden verzorgd in een prettig gebouw. Een activeringsprogramma ontbreekt. Er is wel dagopvang voor ouderen die nog zelfstandig wonen. Het Chapel Piece Center heeft 25 plaatsen en is gecontracteerd door het Zorgverzekeringskantoor. Het heeft een maaltijdvoorziening voor mensen binnen de dagopvang, maar ook voor enkelen daarbuiten.
- GGD. Deze heeft eigen gebouw. Er is een nieuwe GGD-arts uit Nederland gestationeerd. Er is nog veel winst te behalen bij infectieziekten, onder andere de ziekten die via muggen worden overgebracht.
- *Geneeskundige hulp ongevallen en rampen (ghor)*. Vanuit de IGZ is erop aangedrongen dat in ieder geval de kliniek een goed rampenplan heeft. Ghor zoals in Nederland is onhaalbaar.
- *Medisch spoedververvoer*. Er zijn ambulances.
- *infectieziektenbestrijding*. Begin juni 2015 is een convenant getekend om te komen tot een internationale gezondheidsregeling met alle zes eilanden en Nederland.[19]

Aanvullend uit andere bronnen kan over de status in 2014 nog het volgende gemeld worden.[20] Er is een centrum voor jeugd en gezin (geopend in mei 2010) en een dagopvang voor ouderen. Er is één apotheker (Capaciteitsorgaan 2015). De kliniek is verantwoordelijk voor het medische spoedvervoer van patiënten naar Sint Maarten. Medisch specialisten afkomstig uit Sint Maarten, Bonaire en Aruba bezoeken de kliniek. Ook wordt de verpleging regelmatig bijgeschoold vanuit Nederland.

Zorgvoorzieningen en zorggebruik op Bonaire

Over 1999 rapporteert The Bonaire health study dat 84,9 % van de bevolking het afgelopen jaar op Bonaire de huisarts bezocht heeft, 34,5% een medisch specialist op de Antillen en 7,9% een medisch specialist daarbuiten (tabel 5.7). Een ziekenhuisopname op de Antillen werd door 11,6% van de steekproef gerapporteerd. In 2013 zien we op Bonaire een inhaalslag voor het bezoek aan de tandarts en de fysiotherapeut, zoals deze ook op Saba en Sint Eustatius plaatsvond. Het gebruik van de fysiotherapeut is op gelijk niveau met dat in Nederland. Voor de tandarts geldt dat niet, daarvoor is het gebruik lager.

Tabel 5.7

Aandeel van de bevolking dat het afgelopen jaar contact heeft gehad met (para) medische voorzieningen, Bonaire en Nederland, 1998/1999 en 2012/2013

	Bonaire					Nederland			
	1999		1999		2013	2013	1998	1998	2012
	% met contact in 1 jaar		gem. aantal contacten (personen met contact)		% met contact in 1 jaar	gem. aantal contact per patiënt	% met contact in 1 jaar	gem. aantal contacten per patiënt	% met contact in 1 jaar
huisarts	84,9		5,8		78,1	10,1	77	5,7	71,3
medisch specialist	N.A.[a]	elders	N.A.[a]	elders	40,0	7,4	39,4	4,7	37,9
	34,5	7,9	4,3	1,4					
ziekenhuis-opname	N.A.[a]	elders	N.A.[a]	elders	9,7		6,4	1,2	6,5
	11,6	0,7	1,1	1,1					
tandarts	40,4				56,2	7,4	74,9	3,0	78,5
fysiotherapeut	14,5		10,7		21,4	9,2	18	17,3	21,2

a N.A. = de Nederlandse Antillen.

Bron: Bonaire 2000: Bonaire health study, personen 18 jaar en ouder; Bonaire 2013: cbs-omnibusenquête, personen 15 jaar en ouder; Nederland: cbs (Gezondheids-enquête 1998); cbs (Gezondheid en zorg in cijfers 2012), alle leeftijden

Zorgvoorzieningen 2008-2014

Om een indruk te geven van de verschillen in de situatie voor en na de transitie, bespreken we nu het rapport van De Brouwer (2008c) over de zorg op Bonaire. Tevens bespreken we de tussenstand in 2012/2013 en het meest recente beeld is zoals dat naar voren komt uit de rapporten van de IGZ en het gesprek met de senior inspecteur van de IGZ (begin 2015) en met de medewerkers van het ministerie van VWS (medio 2015).

Beeld van de gezondheidszorg op Bonaire in 2008

Schema 5.3

Samenvatting van de inventarisatie van zorgvoorzieningen op Bonaire, zomer 2008

	Inventarisaties 2008
ziekenhuis	Heeft 36 bedden voor klinische opnamen. Bezettingspercentage: 70%. Meerdere spreek-/onderzoekkamers aanwezig. Röntgendiagnostiekkamer (verouderde apparatuur). Voor CT en MRI uitzending van patiënten naar elders. ECG: apparatuur is goed en 'ECG's worden gemaakt door gediplomeerde verpleegkundigen, 2 echoapparaten en 2 verloskamers; ca. 100 ziekenhuisbevallingen per jaar. Operatiekamer met 2 à 3 recovery bedden. In 2007: 700 operaties, centrale sterilisatie. Emergency Room aanwezig, fysiotherapieruimte (in verpleeghuis) laboratoriumruimte. Keuken; linnendienst, receptie, medisch archief. Mortuarium buiten het ziekenhuis
huisartsen	8 huisartspraktijken en 9 artsen; zijn niet in Nederland opgeleid als huisarts
tandartsen	4 praktijken aanwezig
fysiotherapie	Wel in verpleeghuis
psychiatrie	Voor poliklinische zorg komt er 1 x per maand een psychiater naar Bonaire en 1 x per 3 maanden een kinderpsychiater. Opnames in de Caprilles-kliniek op Curaçao. Voor crisissituaties is geen voorziening. In moeilijke situaties gaan mensen de politiecel in.
ggd	Aanwezig, heeft achterstand.
thuiszorg	Vanuit Fundashon Mariadal thuiszorg en daartoe behoort: de wijkverpleging, de kraamzorg, het open bejaardenwerk (w.o. Tafeltje-dekje) de jeugdgezondheidszorg, gezondheidsvoorlichting en de wijkverpleging.
geneeskundige hulp ongevallen en rampen (ghor)	3 ambulances (1 nieuw, 2 oud); particulier vliegtuig voor spoedvervoer. Brandweer en Rode Kruis geconcentreerd op vliegveld
jeugdzorg	Private stichtingen, zorg voor verschillende leeftijden

Schema 5.3
(Vervolg)

	Inventarisaties 2008
verpleeghuis	Gecombineerd somatisch en psychogeriatrie met 75 bewoners. Bedbezetting: 100%. Gebouw in 2006 goedgekeurd door College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen.
dagopvang ouderen	Vanuit Fundashon Maridal op meerdere plaatsen. Accommodaties behoeven onderhoud
verslavingszorg	Internaat met 12 behandelplaatsen. Daarnaast heeft dienst Gezondheidszorg en Hygiëne 1 persoon in dienst.

Bron: De Brouwer (2008c)

Gekoppeld aan de inventarisatie zijn in het rapport van De Brouwer ook voornemens voor de korte en middellange termijn opgenomen, waarbij de kortetermijnplannen (2009-2012) het meest uitgewerkt zijn. Opvallend daarin zijn vooral de bouwplannen. Dat zijn er een behoorlijk aantal: ouderenhuisvesting, zorgwoningen/aanleunwoningen, dagverpleging, verslavingszorg (incl. justitionele cliënten), nieuwbouw en upgrading van bestaande accommodatie voor de eerste- en tweedelijnszorg, nieuwbouw voor de ambulante jeugdzorg, vervangende nieuwbouw van een internaat voor uit huis geplaatste jongeren, nieuwbouw voor huisartspraktijken. Verder is het wenselijk dat meer geld besteed gaat worden om publieke gezondheidstaken uit te voeren en is er personeel nodig voor de jeugd(gezondheids)zorg. Voorts is er materieel nodig voor rampenbestrijding, en ook nieuwe ambulances.
Er zijn na 2008 twee onderzoeken uitgevoerd die een beeld kunnen geven van de ontwikkelingen van 2008-2012: het evaluatieonderzoek van Verrips (2013) en de monitor van FWG (Westerbeek en Andriessen 2013).

Stand in 2012 en 2013

Ziekenhuis en medisch specialistische zorg

Beide bovengenoemde rapporten staan uitgebreid stil bij de kwaliteitsimpuls die er heeft plaatsgevonden bij het ziekenhuis van Bonaire en de medisch-specialistische zorg aldaar. Ten eerste is er fors geïnvesteerd, ofschoon dat meer op te maken is uit nieuwsberichten dan uit deze rapporten. Www.bonaire.nu schrijft dat het ziekenhuis in 2010 in de financiële problemen geraakt is[21]. Vanaf 2012 worden ziekenhuis en verpleeghuis voor 30 miljoen dollar verbouwd en uitgebreid. Vermeldenswaard is de nierdialyseapparatuur, die op 20 april 2012 door minister Schippers overgedragen is. Aanvankelijk was deze voor zeven patiënten geschikt; in 2013 kunnen er 17 patiënten mee behandeld worden. In 2013 wordt een CT-scan in gebruik genomen.

Ten tweede is er een kwaliteitsslag gemaakt in de (medische) zorgverlening zelf. Belangrijke factor is de samenwerking tussen het ziekenhuis van Bonaire en de academische ziekenhuizen van Amsterdam, die in 2011 van start ging en voor vijf jaar is aangegaan. Nederlandse medisch specialisten uit Amsterdam gaan voor minimaal drie maanden aan het werk op Bonaire. Er zijn dan meer specialismen beschikbaar dan in 2008. Daarnaast worden er vanuit Amsterdam bijscholingscursussen verzorgd, onder meer voor de radiologisch laboranten. Het jaarverslag 2013 van het VUmc vermeldt dat de opleidingsactiviteiten zich jaarlijks verder uitbreiden tot inmiddels meer dan vijftien opleidingstrajecten (VU Medisch Centrum 2014: 36). Doel is om, naast de kwaliteitsverbetering, ook de efficiëntie van de zorg te verbeteren en het aantal uitzendingen van patiënten naar elders terug te brengen.

Huisartsen

Waar bouw- en verbouwplannen voor het ziekenhuis een belangrijke rol zijn blijven spelen in de jaren na de transitie, is dat veel minder het geval voor de huisartspraktijken. Verrrips schrijft dat deze plannen eigenlijk geruisloos van tafel verdwenen zijn (Verrips 2013: 36). Verrips schrijft verder dat de huisartsen wisselend tevreden zijn over de privatisering die de transitie bracht, en dan gaat het met name om het verwerven van inkomen uit ondernemerschap. Verrips stelt ook vast dat het Zorgverzekeringskantoor bij de transitie de kans heeft laten liggen om bij- en nascholing op een met Nederland vergelijkbare wijze te organiseren. De huisartsen op het eiland zijn immers geen huisartsen zoals we die in Nederland kennen. Het FWG-rapport sluit daarbij aan door te stellen dat er in de afgelopen jaren in de tweede lijn (medisch-specialistische en ziekenhuiszorg) veel verbeterd is en dat nu de huisartsenzorg een inhaalslag moet maken (Westerbeek en Andriessen 2013: 67).

Vanaf 1 oktober 2011 is er voor de spoedeisende hulp een huisartsenpost (HAP), die hulp biedt in de avond en het weekend. Daar wordt (erg) veel gebruik van gemaakt. 's Nachts is de HAP gesloten. Dan wordt verwezen naar de SEH (Spoedeisende hulp) van het ziekenhuis. De niet-(somatisch) medische zorg krijgt in beide tussenrapportages minder aandacht. Verrips noemt voor ouderen een project voor dagopvang en verzorgd wonen in de plaats Rincon. In het FWG-rapport komt de niet-medische zorg aan bod onder de noemer 'vergeten groepen'. Vermeld wordt dat de realisatie van een psychiatrische afdeling bij het ziekenhuis in zicht komt en dat er een FACT-team (flexible assertive community treatment) gestart is, dat met name zorg aan verslaafden levert. Het geplande centrum voor jeugd en gezin is in oktober 2011 geopend.

Stand van zaken in 2014

In de eerstelijnsgezondheidszorg zijn per 1 januari 2014 op Bonaire acht huisartsenpraktijken (negen eerstelijnsartsen plus enkele waarnemers), vijf tandartsen, drie apothekers en twee verloskundigen werkzaam. In het ziekenhuis San Francisco zijn meer dan vijftien fte medisch specialisten werkzaam en zijn negen basisspecialismen vertegenwoordigd.

Het aantal polikliniekbezoeken in 2013 bedroeg 22.297 en het aantal opnamen 1978 (Capaciteitsorgaan 2015).

Bevindingen IGZ (stand van zaken eind 2014)

Het gesprek met de senior inspecteur van de IGZ geeft een kwalitatieve indruk van de meest actuele stand van de zorg op Bonaire[22]. De inspecteur benadrukt dat er

> *een enorme verbetering is opgetreden in het ziekenhuis. Vroeger had Bonaire ook alleen maar een eerstelijnsvoorziening, toen hebben ze daar in de vorige eeuw een ziekenhuisje neergezet, dat werd gerund door de huisartsen, die dus zowel de eerste- als de tweedelijnszorg deden. Langzaamaan zijn daar wat specialisten gekomen, maar de echte vooruitgang is gekomen in 2011, toen de jumelage is ontstaan met VU Medisch Centrum en AMC.*

Daar zijn 'dramatische verbeteringen' uit voortgekomen, aldus de inspecteur.

> *Er zijn permanent Nederlandse artsen aanwezig, die dragen de kennis over. Niet alleen aan de artsen, maar ook aan de verpleegkundigen, want dat is natuurlijk zeker zo belangrijk. Alle basisspecialismen zijn er, ze hebben er nu nierdialyse. Voorheen moesten mensen hiervoor drie keer in de week naar Curaçao, daar ben je de hele dag mee bezig; een sociaal leven of een baan is niet eens mogelijk. Nu is dat een stuk beter. [...] Het [ziekenhuis] is ook veel schoner en georganiseerder dan toen ik er het eerst kwam.*

GGD-arts Marian Luinstra-Passchier geeft in haar blog een vergelijkbare beschrijving van het ziekenhuis op Bonaire anno 2014:

> *Een echt tropisch klein ziekenhuis met een spoedeisende hulp, verloskamer, een polikliniek, verpleegruimten inclusief een* special care *en een eigen dialysecentrum. Dat alles op een ruim opgezet terrein met open ruimten tussen de gebouwen waarin bomen en struiken wat koelte helpen brengen. In totaal 35 bedden voor de ziekenzorg en daarnaast een groot verpleeg- annex verzorgingscentrum met wel 85 bewoners. Verpleegkundigen worden ter plekke opgeleid, artsen komen overal vandaan. Enkele vaste artsen zorgen voor continuïteit, anderen komen voor wisselende periodes van enkele maanden tot een jaar uit Nederland of uit andere landen. De meeste specialisten komen uit een jumelage met AMC/VU en wisselen elkaar af in korte perioden van drie maanden. Andere specialismen worden periodiek vanuit Curaçao of elders in de regio ingevuld. Operatiekamer, röntgen, laboratorium, apotheek, en een kwaliteitscentrum maken het geheel compleet.*[23]

De inspecteur is minder te spreken over de huisartsenzorg: 'De huisartsenij is eigenlijk niet heel erg veranderd, voor zover mij bekend. Dat komt ook wel omdat er maar één BIG-geregistreerde huisarts werkzaam is daar.' Hij vervolgt met te zeggen dat de merendeels Zuid-Amerikaanse artsen heel andere opvattingen hebben over eerstelijnsgeneeskunde dan wij in Nederland en dat de communicatie met de artsen in het ziekenhuis door taalproblemen soms lastig is. De IGZ heeft daarom ook voorgesteld om voor de artsen van Bonaire een vierjarig traject van bijscholing op te zetten. Vanuit het ministerie van VWS wordt aangevuld dat de huisartsen de komende jaren een uitgebreid nascholingsprogramma aangeboden zullen krijgen

Voor de geneesmiddelenvoorziening is het belangrijk dat alle apotheken zijn aangesloten bij een apotheekinformatiesysteem (AIS). Elektronische gegevensuitwisseling is een belangrijk onderdeel van de bewaking van de patiëntveiligheid. De tandartspraktijken zijn meestal goed maar daar waar verbetering nodig is stuurt de inspecteur daarop aan.

Over de niet-medische zorg, zowel somatisch als niet-somatisch, zegt de inspecteur:

> *Voor de GGZ heb je de SVP-CN, ze hebben daar ook klinische mogelijkheden in het ziekenhuis, gelokaliseerd overigens in het verpleeghuis, dat in het ziekenhuiscomplex ligt. Ze hebben daar een FACT-team, dat prima werkt en dat ervoor gezorgd heeft dat de geplande zes of acht klinische plaatsen teruggebracht zijn tot vier.*

Ook over het verpleeghuis Kas di Kuido is de inspecteur positief. Dit verpleeghuis met 75 plaatsen is de grootste intramurale voorziening op het eiland. Daarnaast bestaan er ook kleinere woon- en zorgvoorzieningen, die vanuit Fundashon Mariadal ondersteund worden.

Aanvullende informatie ontvingen we van het ministerie van VWS (stand medio 2015): op Bonaire is er de intramurale gehandicapteninstelling FKPD (Fundashon Pa Kwido di Personanan Desabilita) in Playa Bonaire, met zestig cliënten met een verstandelijke beperking, van wie er op dit moment 24 intramuraal verblijven. Een deel van de cliënten (met een iets hoger IQ) gaat iedere dag naar activiteitenbegeleiding in Rincon voor het maken van kaarsen, zeep en andere producten. Een ander deel (met een lager IQ) gaat naar Passadia (dagopvang), nabij het verblijfcomplex van FKPD.
Er is de extramurale dagopvang Fudashon Cocari in Rincon, waar momenteel zeventig cliënten aan deelnemen.
Op Bonaire is er ok wijkverpleging/medische thuiszorg met in totaal tachtig cliënten in zorg, verdeeld over drie wijkteams.

5.3 Conclusies

Gezondheidstoestand

De gezondheidstoestand van de bevolking van Caribisch Nederland is na 2004 verbeterd, zeker als wordt afgegaan op de levensverwachting bij de geboorte en op 65-jarige leeftijd. Maar ook uit de enquête die in 2013 op alle drie de eilanden gehouden is, trekt het CBS de conclusie dat 'driekwart van de bevolking van Caribisch Nederland zich gezond voelt'. Hardnekkige gezondheidsproblemen zijn overgewicht en hoge bloeddruk, diabetes en ernstige hoofdpijn.

Voorzieningenniveau

In het licht van de transitie is er in het bestuurlijk overleg van 31 januari 2008 besloten dat er normen zullen worden opgesteld 'voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau' (Besluitenlijst BES 2008a). In de periode die volgde zijn deze normen niet

(getalsmatig) omschreven. De Algemene Rekenkamer stelt in 2012 dat het ministerie van vws geen gewenst voorzieningenniveau voor het beleidsterrein zorg als geheel heeft geformuleerd (Algemene Rekenkamer 2012: 19). De enige getalsmatige norm in de vorm van een denkrichting is dat op Bonaire 80% van de (medisch-specialistische) zorg op Bonaire zelf moet worden aangeboden. Een belangrijke reden waarom er geen streefwaarden genoemd worden, is dat er niet voldoende gegevens zijn om de stand van de zorg op te baseren.

De in het bestuurlijk overleg van 31 januari 2008 vastgestelde stappen voor het terrein van de zorg zijn de volgende.
- Er wordt een publieke zorgverzekering uitgewerkt. Deze zal ingaan op 1 januari 2011 en omvat vergoeding van ziektekosten inclusief AWBZ voor alle inwoners van Caribisch Nederland.
- Voor het zorgaanbod (gebouwen en inventaris) wordt een prioriteitenoverzicht van investeringen opgesteld.
- De mogelijkheden voor de noodzakelijk elders in te kopen zorg (de uitzendingen) in de omringende landen worden verkend.
- Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zal de formulering van een langetermijnhuisvestingsplan voor de BES-eilanden financieren.
- In het kader van de infectieziektebestrijding zal Nederland zich inzetten om de BES-eilanden te laten voldoen aan de eisen die de International Health Regulations hieraan stellen. Hiervoor zal Nederland zich inspannen om – in samenwerking met de BES-eilanden en de overige koninkrijksdelen – een *focal point* voor de voormalige Nederlandse Antillen op te zetten en te faciliteren.

De besluitenlijst BES bestuurlijk overleg van 20 november 2008 beschrijft dat het middellangetermijnplan zorg en huisvesting BES (26 projecten over de volle breedte van zorg, volksgezondheid en jeugd) op hoofdlijnen wordt vastgesteld en de basis vormt voor een meerjarig programma van concrete en noodzakelijke verbeteringen (Besluitenlijst BES 2008b) Het gaat om de volle breedte van de zorg: naast verbeteringen van de curatieve zorg, de jeugdgezondheidszorg en de verpleging en verzorging, krijgen geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en gehandicaptenzorg bijzondere aandacht vanwege de achterstanden op deze terreinen. Ook zal er speciale aandacht zijn voor de verdere ontwikkeling van de publieke gezondheid/GGD en eilandelijke preventietaken op het terrein van de volksgezondheid.

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat de (gezondheids)zorg op de eilanden op veel punten verbeterd is. Dat vindt niet alleen de bevolking in de jaren 2010-2013, maar ook de Inspectie voor de gezondheidszorg, en dat oordeel klinkt ook in dit rapport door. Het grootste succesverhaal is te vertellen over het ziekenhuis op Bonaire. Dat is nu een modern ziekenhuis met verantwoorde medische zorg, zodat ook het aantal medische uitzendingen naar elders sterk verminderd kon worden (zie figuur 5.3).

Maar er is meer te melden. Van publieke gezondheidszorg, waarvoor nu op elk eiland beroepskrachten aan het werk zijn, tot ouderenzorg en verslavingszorg: er is veel bereikt. De geneesmiddelenvoorziening is goed geregeld. De mondzorg is meestal goed. Er zijn centra voor jeugd en gezin op elk eiland. De automatisering en medische verslaglegging is op veel plaatsen opgepakt. Voor het medisch spoedvervoer vanaf Saba en Sint Eustatius zijn twee helikopters beschikbaar.

Minder goed staat het ervoor met de verpleeghuiszorg op Saba, waar na de instelling van verscherpt toezicht overigens forse verbeteringen in zijn aangebracht. Het verpleeghuis op Sint Eustatius is beter, maar een goede dagbesteding ontbreekt. Die is er wel in het door de IGZ als goed beoordeelde verpleeghuis op Bonaire.

Voor de huisartsenzorg krijgen de BIG-geregistreerde Nederlandse huisartsen op Saba een betere beoordeling van de IGZ dan de merendeels niet BIG-geregistreerde huisartsen op Sint Eustatius en Bonaire. Op Sint Eustatius dragen Nederlandse huisartsen bij aan het verbeteren van de zorg. Voor de huisartsen op Bonaire stelt de IGZ na- en bijscholing voor.

Ook voor de GGZ vindt de Nederlandse werkwijze ingang bij de SVP-CN van Sint Eustatius. Op Bonaire is de IGZ zeer te spreken over het FACT-team.

De medische uitzendingen blijven veel discussie oproepen (VWS 2014). Onlangs is op basis van een internationale vergelijking van de ziekenhuiszorg in de omgeving van Caribisch Nederland, door de minister van VWS besloten om geen wijzigingen aan te brengen in het beleid van het ministerie om voor de medische uitzendingen te verwijzen naar ziekenhuizen in Colombia en Guadeloupe (VWS 2015a).

Voor de verbeteringen lijken de volgende factoren verantwoordelijk te zijn:

- de invoering van de zorgverzekering voor iedereen, met een breed vergoedingenpakket;
- investeringen in infrastructuur en apparaten, en het via ICT meetbaar maken van de handelingen en de kosten;
- de controlerende, signalerende en sturende invloed van de IGZ, die beroepsbeoefenaren en instellingen op de eilanden veel dichter volgt dan in Nederland;
- overdracht van kennis, kunde en standaarden door Nederlandse professionals die op de eilanden werkzaam zijn, en steeds meer ook de inzet van Nederlandse professionals.

Deels zijn deze veranderingen van te voren afgesproken (invoering zorgverzekering, investering in nieuwbouw en apparatuur), maar deels ook zijn zij pas na 10 oktober 2010 pas ingevoerd, en dan moet met name gedacht worden aan de overdracht van medische en verpleegkundige kennis vanuit Nederland.

De keerzijde van de verbeteringen in het voorzieningenniveau en van het daarmee samenhangende toegenomen zorggebruik, is dat kosten sterk gestegen zijn. Die kostenstijging werd zichtbaar in de tweede helft van 2012. Daarop werd een beperking van het vergoedingenpakket vanuit Nederlandse optiek onvermijdelijk gevonden; deze stuit op de eilanden echter op zeer veel weerstand.

Noten

1 In deze en volgende tabellen is niet statistisch getoetst op significantie. De onderzoeken zijn ook niet geheel vergelijkbaar vanwege o.a. de verschillen in de minimumleeftijd.

2 Ook het FWG-rapport uit 2013 vermeldt dat met name op Saba onder de blanke bevolking veel huidkanker voorkomt (Westerbeek en Andriessen 2013: 46).

3 Dit onderzoek is gebaseerd op metingen van de bloeddruk. Eerder onderzoek met zelfrapportage (Grievink et al. 2002a) vindt een aandeel van ruim 24%. De omnibusenquête van het CBS schat het aandeel personen met hoge bloeddruk in de bevolking (15+ jaar) op ruim 15%. Het maakt dus veel uit hoe ziekte wordt gemeten.

4 Er is geen steekproef getrokken, maar de gehele (semi)permanente niet-geïnstitutionaliseerde bevolking van 18 jaar en ouder (excl. de studenten) is benaderd. De respons was 80,6%.

5 Enquête waarmee informatie verzameld wordt over de leefsituatie van mensen op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius (Caribisch Nederland), met name over gezondheid, veiligheid, communicatie, wonen, transport, vakantie en vrije tijd.

6 Excl. bevolking woonachtig in instellingen.

7 Excl. bevolking woonachtig in instellingen.

8 In de regeling voor 2011 vermeldt artikel 4.2: In het jaar 2011 bestaat aanspraak op: a. brillen en contactlenzen anders dan bedoeld in artikel 1.7.10, tot een bedrag van maximaal $ 170 per twee kalenderjaren voor verzekerden van 18 jaar en ouder en van maximaal $ 170 per kalenderjaar voor verzekerden jonger dan 18 jaar; voor verzekerden van 18 jaar en ouder negen behandelingen fysiotherapie en oefentherapie anders dan de behandelingen, bedoeld in artikel 1.4.2. In de regeling voor 2012 staat expliciet dat dit artikel wordt verlengd en is dus duidelijk dat er aanvankelijk alleen over 2011 werd gesproken. Dit onderwerp komt uitvoerig aan de orde in de juridische evaluatie.

9 Te vinden op: http://www.rijksbegroting.nl/2014/voorbereiding/begroting,kst186652_9.html#_5 geraadpleegd op 31 maart 2015.

10 Op: http://www.rijksbegroting.nl/2015/voorbereiding wordt voor 2014 een bedrag van €78 miljoen vermeld, wat niet strookt met cijfer die elders voor 2014 vermeld zijn.

11 Zie: kamerbrief van Min. VWS van 21 december 2012.

12 In antwoord op kamervragen stelt de minister van VWS in een kamerbrief van 24 april 2013 dat in haar opinie 2,5 jaar voldoende is geweest voor het saneren van het gebit van volwassen inwoners. Verder stelt zij dat zij op dat moment geen aanwijzingen heeft dat de beperking van de fysiotherapie tot verminderde arbeidsproductiviteit en economische schade zal leiden. Ook stelt zij dat er onder verzekeraars geen belangstelling is om een aanvullende verzekering aan te bieden aan de bewoners van Caribisch Nederland en dat dat al voor de invoering van de algemene zorgverzekering 2011 is vastgesteld.

13 Zie https://www.rijksdienstcn.com/zorg/wijzigingen-zorgpakket

14 FWG staat voor FunctieWaardering Gezondheidszorg

15 http://www.igz.nl/actueel/nieuws/verpleeghuis_op_saba_onder_verscherpt_toezicht.aspx

16 Zie: Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2010–2011 Kamerstuk 32 500 Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2011. 2 september 2011.

17 In april 2015 is een nieuwe, grotere helikopter voor gebruik op Saba en Sint Eustatius in gebruik genomen. De nieuwe helikopter heeft meer mogelijkheden, kan gemakkelijker 's nachts vliegen en heeft een grotere actieradius. De oude helikopter blijft ook in gebruik, zodat er ook in tijden van onderhoud gegarandeerd gevlogen kan worden.

18 http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/regelingen/2015/06/01/onderlinge-regeling-voor-samenwerking-bij-implementatie-internationale-gezondheidsregeling.html

19 http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/regelingen/2015/06/01/onderlinge-regeling-voor-samenwerking-bij-implementatie-internationale-gezondheidsregeling.html

20 Waaronder 'vacatures voor artsen' online geraadpleegd op 24 maart 2015 en gebaseerd op een interview met Gerard Berkel gehouden op 24 mei 2014.

21 Website Bonaire nu (geraadpleegd 12-8-2015) verwijst naar de bron: Antilliaans Dagblad, San Francisco in moeilijkheden, 19 februari 2010

22 Gesprek op 26 feb 2015.

23 Uit: Marian en Jaap op Bonaire. https://marianluinstra.wordpress.com/2014/06/22/17/ geraadpleegd op 25 maart 2015.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2012). *Rijksoverheid en Caribisch Nederland: naleving van afspraken*. Rapport 33471 van 22 novemer 2012. Geraadpleegd via http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2012/11/Rijksoverheid_en_Caribisch_Nederlande_naleving_van_afspraken.

Besluitenlijst BES (2008a). *Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 31 januari 2008 te Den Haag*. Geraadpleegd via http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2008/03/07/besluitenlijst-bes-bestuurlijk-overleg-31-januari-2008-te-den-haag.html.

Besluitenlijst BES (2008b). *Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 20 november 2008 te Den Haag*. Geraadpleegd via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31568-7-b1.pdf.

Brouwer, F.A. de (2008a). *Middellange termijn plan voor de ontwikkeling van zorgvoorzieningen en voorzieningen van geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen (ghor) voor de BES eilanden: Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Definitieve rapportage en inventarisatie en voorstellen voor Saba.* Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Brouwer, F.A. de (2008b). *Middellange termijn plan voor de ontwikkeling van zorgvoorzieningen en voorzieningen van geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen (ghor) voor de BES eilanden: Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Definitieve rapportage en inventarisatie en voorstellen voor Sint Eustatius.* Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Brouwer, F.A. de (2008c). *Middellange termijn plan voor de ontwikkeling van zorgvoorzieningen en voorzieningen van geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen (ghor) voor de BES eilanden: Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Defenitieve rapportage en inventarisatie en voorstellen voor Bonaire*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Capaciteitsorgaan (2015). *Fundashon Mariadal Bonaire: functie- en capaciteitsprofiel 'Hospitaal San Francisco' nu en morgen.* Utrecht: Capaciteitsorgaan. Geraadpleegd via http://www.capaciteitsorgaan.nl/.

CBS (2014). *Omnibusenquête Caribisch Nederland*. Geraadpleegd op 29 juni 2015 via http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/vrije-tijd-cultuur/methoden/dataverzameling/overige-dataverzameling/2014-omnibus enquete-caribisch-nederland-pub.htm.

http://www.eerstekamer.nl/overig/20140108/_samen_verder_bouwen_tweemeting/meta

Grievink, L., G. Fuchs, J. O'Niel, E. van Sonderen, I. Gerstenbluth en J.F. Alberts (2002a). *The Saba health study; methodology and main results*. Curaçao: ISOG.

Grievink, L., G. Fuchs, J. O'Niel, E. van Sonderen, I. Gerstenbluth en J.F. Alberts (2002b). *The Sint Eustatius health study; methodology and main results*. Curaçao: ISOG.

Grievink, L., G. Fuchs, J. O'Niel, E. van Sonderen, I. Gerstenbluth en J.F. Alberts (2002c). *The Bonaire health study; methodology and main results*. Curaçao: ISOG.

Halberstein, Robert A. (1999) Blood Pressure in the Caribbean. In: *Human Biology,* jg. 71, nr. 4, p. 659-84.

Kamp. H.G. J. *Voortgangsrapportage Nog tien weken.* 3 augustus 2010. Geraadpleegd via https://www.rijksdienstcn.com/publicaties/voortgangsrapportages/voortgangsrapportage-nog-tien-weken.

Mol, R. (1989). *Doctors on Saba. Health care and disease in a Caribbean family practice* (proefschrift). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Post, N.A.M, M.J.J.C Poos en F. van der Lucht (2014). *Op weg naar een volksgezondheidsrapportage voor Caribisch Nederland: een eerste inventarisatie van de mogelijkheden*. Bilthoven: RIVM (RIVM Rapport 010016001).

Soloway, L.E, E. W. Demerath, N. Ochs, G.D. James, M.A.Little, J.R. Bindon en R.M. Garruto (2009). Blood pressure and lifestyle on Saba, Netherlands Antilles. In: *American Journal of Human Biology,* jg. 21, nr. 3, p. 319-325.

Stoeldraijer, L. (2014). Levensverwachting in Caribisch Nederland verschilt weinig met Nederland. In: CBS *Bevolkingstrends*, maart 2014. Geraadpleegd op 25 jni 2015 via http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/8186AA71-A297-40FF-9487-D8CE7498F5AC/0/20140103b15art.pdf.

Vange, N. van der (2009). *Organisatie medisch specialistische zorg voor Saba en Sint Eustatius*. Naarden: Via Medica.

Vange, N. van der en J. Muller (2009). *Specialistische zorg op maat voor Bonaire. Deel 1: contourennota*. Naarden: Via Medica.

Verrips, R.W. (2013). *Evaluatieonderzoek gezondheidszorg Caribisch Nederland na de transitie, oktober 2010. Inclusief bijlage*. Naarden: GQCconsult. Geraadpleegd op 31 maart 2013 via https://zoek.officielebekend makingen.nl/blg-234349.pdf.

VU Medisch Centrum (2014). *Jaarverslag 2013*. Geraadpleegd via http://www.vumc.nl/afdelingen-themas/7069120/75361/jaarverslag-2013.pdf.

VWS (2010). Uitvoering zorg op BES-eilanden. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Geraadpleegd via http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/10/08/uitvoering-zorg-op-bes-eilanden.html

VWS (2014) Advies van de Werkgroep Zorg Caribisch Nederland aan de Minister van VWS (2014). Geraadpleegd via http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/05/28/advies-van-de-werkgroep-zorg-caribisch-nederland-aan-de-minister-van-vws.html.

VWS, 2015a) Kamerbrief over rapport zorg in landen rond Caribisch Nederland http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/vws/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2015/05/06/kamerbrief-over-rapport-zorg-in-landen-rond-caribisch-nederland.html

VWS (2015b). *Rijksjaarverslag 2014. Verantwoording van de uitgaven in 2014 die vallen onder hoofdstuk XVI van de Rijksbegroting.* Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Geraadpleegd via http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/vws/documenten-en-publicaties/jaarverslagen/2015/05/20/volksgezondheid-welzijn-en-sport.html.

Westerbeek, A. en P. Andriessen (2013). *Het trendrapport Caribisch gebied*. Utrecht: FWG. Geraadpleegd via http://www.fwg.nl/Upload/FWG%20Trendrapport%20Caribisch%20gebied%202013%20WEBVERSIE%20(2).pdf.

6 Arbeid, inkomen en sociale zekerheid

Patricia van Echtelt en Jean Marie Wildeboer Schut

6.1 Toestand bevolking: beroepsbevolking, uitkeringen en inkomen

In dit hoofdstuk gaan we in op de situatie voor de transitie op het gebied van arbeid, inkomen en sociale zekerheid, en de veranderingen die zich daarin hebben voorgedaan na de transitie. We schetsen de situatie op het arbeidsfront, en kijken naar de uitkeringen en de inkomens.

Tabel 6.1 geeft enkele kerngegevens over arbeid en sociale zekerheid voor Caribisch Nederland als geheel en (voor zover beschikbaar) de afzonderlijk eilanden. In 2012 bestond de totale bevolking van 15 jaar en ouder in Caribisch Nederland uit 18.294 mensen. Veruit de meesten daarvan woonden op Bonaire (13.479), gevolgd door Sint Eustatius (3106) en Saba (1709). In heel Caribisch Nederland waren van hen 11.981 mensen één uur per week of meer werkzaam. Per eiland waren er verschillen: op Bonaire had 65,6 % een baan (8837 van 13.479), op Sint Eustatius 67,6% (2099 van 3106) en op Saba 61,1% (1045 van 1709). Het werkloosheidspercentage wordt berekend als het aantal mensen dat werkloos is, gedeeld door de totale beroepsbevolking. Deze laatste bestaat uit de werkenden en werklozen bij elkaar opgeteld. Caribisch Nederland kende in 2012 een werkloosheidspercentage van 5,2 (657 werklozen gedeeld door 11.981 werkenden plus 657 werklozen). Ook hier vertonen de eilanden verschillen: Sint Eustatius kent het laagste werkloosheidspercentage, namelijk 3,2, gevolgd door Saba (3,9) en Bonaire (5,8).

De huishoudens op Sint Eustatius ontvingen in 2011 met ruim 33.000 dollar gemiddeld het hoogste besteedbare inkomen; de huishoudens op Bonaire en Saba ontliepen elkaar niet veel, met respectievelijk 27.800 en 27.400 dollar. De bedragen zijn in termen van koopkracht niet helemaal goed met elkaar te vergelijken, zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven. Daarvoor zijn zogenaamde koopkrachtpariteiten nodig, die uitdrukken in hoeverre men met een dollar op het ene eiland evenveel kan kopen als op het andere eiland.
In tabel 6.1 zijn ook twee, zij het grove, maatstaven voor de inkomensongelijkheid opgenomen: de verhouding tussen het gemiddelde besteedbare huishoudinkomen van de bovenste 25%-groep en de onderste 25%-groep, en de ratio tussen het tiende en derde deciel. Volgens de eerste maat kende Sint Eustatius in 2011 niet alleen het hoogste gemiddelde inkomen per huishouden, maar ook de grootste ongelijkheid in de verdeling van deze inkomens. Het bovenste kwart ontving gemiddeld bijna zestien keer zoveel als het onderste kwart. Op de twee andere eilanden lagen deze verhoudingen iets minder scherp: de bovenste 25% op Bonaire ontving gemiddeld bijna twaalfmaal zoveel als de onderste 25%, op Saba was dat 13,5 keer zoveel.

Tabel 6.1
Kerncijfers werk, inkomen en sociale zekerheid Caribisch Nederland, 2012

	Caribisch Nederland	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
arbeidsmarkt[a]				
bevolking 15 jaar en ouder	18.294	13.479	3.106	1.709
werkzame beroepsbevolking	11.981	8.837	2.099	1.045
werkloze beroepsbevolking	657	546	69	42
werkloosheidspercentage	5,2	5,8	3,2	3,9
niet-beroepsbevolking	5.656	4.096	938	622
inkomen[b]				
gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen (x 1000 USD)	28,4	27,8	33,2	27,4
verhouding 4e/1e kwartiel		11,8	15,7	13,5
verhouding 10e/3e deciel	9,6	9,6		
sociale zekerheid (aantallen uitkeringen)[c]				
onderstand				
2013	343	272	35	36
overdrachtsinkomen belangrijkste inkomensbron huishouden (%)[b]		12,5	15	16,7

a Voorlopige cijfers uit 2012.
b Cijfers uit 2011.
c Cijfers per derde tertaal.

Bron: CBS (StatLine); SZW (2015a)

Van de drie eilanden kenden de huishoudens op Saba in relatief de meeste gevallen overdrachtsinkomen[1] als belangrijkste inkomensbron (bijna 17% van de huishoudens), gevolgd door Sint Eustatius (15%) en Bonaire (12,5%).

Het aantal onderstandsuitkeringen in Caribisch Nederland liep gedurende de jaren 2011-2014 gestaag op (tabel 6.2). Bedroeg dit aantal in 2011 nog 251, twee jaar later was het gegroeid tot 343 en in 2014 tot 423 uitkeringen. Voor het jaar 2013 is eveneens de verdeling over de drie eilanden bekend (tabel 6.1): van de 343 uitkeringen voor geheel Caribisch Nederland gingen er 272 naar huishoudens op Bonaire, en respectievelijk 35 en 36 naar die op Sint Eustatius en Saba. Het aantal verstrekkingen volgens de bijzondere onderstand fluctueert sterk; werden er in 2014 99 uitkeringen verstrekt, in 2012 waren dat er maar 13. Daarentegen hielden de jaren 2011 en 2013 ongeveer gelijke tred, met respectievelijk 75 en 69 verstrekkingen.

Tabel 6.2

Volumina uitkeringen Caribisch Nederland, 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
onderstand[a]	251	253	343	423
bijzondere onderstand[b]	75	13	69	99[c]
AOV[a]	2354	3006	2963	2831
AWW[a]	238	301	287	295
ongevallenverzekering[d]	45	127	182	105
ziekteverzekering[d]	-	1927[e]	2422	2029[e]
Cessantia-uitkering[f]	0	25	43	2

a De Antilliaanse onderstand is enigszins vergelijkbaar met de Nederlandse bijstand.
De Algemene ouderdomsverzekering is enigszins vergelijkbaar met de Nederlandse AOW.
Cijfers steeds per derde tertaal; excl. uitkeringen buitenland.

b Aantal verstrekkingen.

c Geen cijfers beschikbaar over het tweede tertaal.

d Nieuwe indicaties.

e Geen cijfers beschikbaar voor het eerste tertaal.

f De Cessantia-uitkering is een eenmalige ontslaguitkering.

Bron: SZW (2015a) voorlopige cijfers

De Algemene ouderdomsverzekering (AOV) is het collectieve ouderdomspensioen van Caribisch Nederland en is enigszins vergelijkbaar met de AOW. Het aantal AOV-uitkeringen lijkt min of meer in gelijke tred te lopen met het aantal 65-plussers (vgl. tabel 1.2). Het aantal AOV-uitkeringen bedroeg in 2011 nog ruim 2300; drie jaar later werd dit met ongeveer 500 vermeerderd tot ruim 2800. De aantallen uitkeringen uit hoofde van de Algemene weduwen- en wezenwet (AWW) die in de jaren 2011-2014 werden verstrekt, ontliepen elkaar niet veel; zij schommelden rond de 240.

Het aantal nieuwe indicaties van zowel de ongevallen- als de ziekteverzekering bereikte in 2013 een maximum. Van de eerste werden er in dat jaar 182 gemeld, van de tweede 2422. Het aantal Cessantia-uitkeringen (eenmalige ontslaguitkeringen) kende een onregelmatig verloop; in 2011 werd er geen enkele toegekend, in 2012 en 2013 waren het respectievelijk 25 en 43, en in 2014 weer vrijwel nihil (2).

6.2 Sociale zekerheid op Caribisch Nederland

Sociale zekerheid vóór de transitie

Allereerst geven we een korte omschrijving van de situatie voor de transitie (zie Haan 1998). Het oude Antilliaanse stelsel kende vier sociale verzekeringen: twee werknemersverzekeringen en twee volksverzekeringen. De uitvoering van alle vier de verzekeringen lag bij de Sociale Verzekeringsbank. De ziekteverzekering gaf de werknemer in geval van ziekte gedurende twee jaar recht op geneeskundige behandeling en op een loonvervangende uit-

kering van 80% van het loon (alleenstaanden 70%). De ongevallenverzekering dekte het *risque professionel*; zij zorgde voor geneeskundige dekking van werknemers in geval van een bedrijfsongeval en verstrekte als gevolg daarvan ook een loonvervangende uitkering (eerste jaar 100%, daarna 80%). Tot de twee volksverzekeringen behoorden, sinds 1960, de Algemene ouderdomsverzekering (AOV) en de Algemene weduwen- en wezenverzekering (AWW; sinds 1966). De leeftijd waarop de AOV inging, is in de loop der jaren meerdere keren verlaagd: deze lag tot 1975, evenals in Nederland, op 65 jaar, tussen 1975 en 1991 op 62 jaar, en vanaf 1991 op 60 jaar.
De bodem van het socialezekerheidsstelsel werd gevormd door de onderstand, de Antilliaanse variant van de Nederlandse bijstand. Werknemers die werkloos werden, hadden vanaf 1972 krachtens de Cessantiawet recht op een eenmalige uitkering van een à twee weken per gewerkt jaar. Daarna restte voor hen dit vangnet.

De arbeidsbemiddeling werd verzorgd door de eilandelijke diensten voor de arbeidszorg. Er bestond evenwel geen bemiddeling tussen de eilanden, zodat het kon voorkomen dat er op het ene eiland een arbeidstekort heerste, terwijl het andere met een overschot te kampen had (Haan 1998). Deze diensten adviseerden ook over werkvergunningen, die bedrijven verplicht waren aan te vragen voor ‘buitenlanders’ (waaronder Europese Nederlanders); zij speelden daarmee een belangrijke rol in het toelatingsbeleid, aangezien de werkvergunningen gekoppeld waren aan de verblijfsvergunningen, die nodig waren als men langer dan negentig dagen op een eiland wilde verblijven.

Voor het toezicht op naleving van de arbeidstijden en de arbeidsinspectie was het departement van Arbeid en Sociale Zaken verantwoordelijk. Deze instantie bemiddelde ook bij arbeidsconflicten en moest, op grond van de Ontslagwet, toestemming verlenen voor het ontslaan van werknemers.

Sociale zekerheid na de transitie

De transitie naar Caribisch Nederland kenmerkte zich op het terrein van sociale zekerheid door een regelluwe omzetting van de bestaande Nederlands-Antilliaanse wetgeving.
De transitie hield vooral een overdracht in van verantwoordelijkheden van de BES-eilanden naar Europees Nederland. Waren voorheen de eilanden verantwoordelijk voor de onderstand, de tewerkstellingsvergunningen en de arbeidsomstandigheden, thans is Nederland dat (Besluitenlijst 2009).
Hetzelfde geldt voor taken als het verlenen van ontslagvergunningen, klachtafhandeling en controle handhaving minimumloon. Tot de verantwoordelijkheid van de minister van SZW behoren thans ook de uitkeringen en de hoogte van het minimumloon. De eilanden zijn verantwoordelijk voor armoedebestrijding in brede zin en daarnaast voor de arbeidstoeleiding en -bemiddeling en voor de kinderopvang. Financiering hiervan geschiedt door de vrije uitkering (totaal ongeveer 33 miljoen dollar; hiervan is ongeveer 1,5 miljoen dollar voor SZW-taken). Behoudens enkele uitzonderingen is de invulling hiervan vrij. Omdat veel problemen in de sociaaleconomische sfeer met elkaar zijn verknoopt, is besloten tot een

zogenaamde integrale aanpak hiervan (Besluitenlijst 2010). Het voortouw ligt hier bij de eilanden; Nederland geeft logistieke en financiële steun bij de integrale projecten. De logistiek steun bestaat uit het ontwikkelen, monitoren en verduurzamen van de voorstellen en de financiële steun kwam in de periode 2012-2014 uit op gemiddeld 2,1 miljoen euro per jaar. Het gaat om probleemgebieden als sociale woningbouw, kinderopvang, schulden en schooluitval.

6.3 Gemaakte afspraken

Voor gemaakte afspraken op het terrein van arbeid en sociale zekerheid baseren we ons hoofdzakelijk op de besluitenlijsten van de conferentie in 2006 en de bestuurlijke overleggen in 2008 (31 januari, 18 juni en 20 november), 2009 (3 november) en 2010 (18 april). In de meeste gevallen zijn de latere afspraken een aanvulling op of een nadere uitwerking van de eerder gemaakte afspraken. In een enkel geval is er een accentverschuiving te zien in de loop der jaren. Dan gaat het met name om de vraag of de situatie op de eilanden vóór de transitie als uitgangspunt dient voor de nieuwe regelgeving, of de situatie in Europees Nederland. De algemene bepaling in de slotverklaring van 2006 stelt dat de Nederlands-Antilliaanse wetgeving in principe van kracht zal blijven. De besluitenlijst uit 2008 vermeldt echter dat de onderstand zal aansluiten op de regeling voor de bijstand in Nederland. Ten aanzien van de hoogte van de uitkering wordt hier in 2009 weer van afgeweken.

Zoals in de vorige paragraaf is genoemd, is op het terrein van arbeid en sociale zekerheid grotendeels de bestaande wetgeving in Caribisch Nederland overgenomen. Wel heeft met de transitie een zekere mate van formalisering plaatsgevonden. Lag de verantwoordelijkheid van veel regelingen voorheen voornamelijk lokaal, thans ligt deze bij de minister van szw. Aan de jaren voorafgaand aan de transitie is weliswaar de intentie uitgesproken om ‘de Antilliaanse wetgeving geleidelijk te vervangen door de Europees-Nederlandse wetgeving’, maar men heeft niet nader geconcretiseerd welke onderdelen op welke termijn zouden moeten worden gewijzigd. Wel is afgesproken om de bestaande niveaus in het sociale zekerheidsstelsel stapsgewijs te verbeteren indien de relevante gegevens over het economisch draagvlak daartoe aanleiding geven (szw 2014a).
In dit kader zijn onder meer de volgende stappen gezet om de niveaus op de eilanden te verhogen en het stelsel te verbeteren (tk 2013/2014):

- Het verhogen van de toeslag arbeidsongeschiktheid in de onderstand en het verbreden van de toepassing van de bijzondere onderstand;
- Het structureel beschikbaar stellen van 1 miljoen euro in 2012 voor de verbetering van de kinderopvang op de drie eilanden en 1 miljoen euro voor een kinderopvangvoorziening in een brede school op Bonaire;
- Het eenmalig beschikbaar stellen van een bedrag van 200.000 euro in 2013 voor jeugdwerkloosheid en armoede- en schuldenbeleid, alsmede vanaf 2014 jaarlijks 600.000 euro extra voor armoedebestrijding;

- Verschillende structurele maatregelen voor de verbetering van de koopkracht van lage inkomens in 2013, waaronder de uitbreiding van het nultarief voor eerste levensbehoeften in de algemene bestedingsbelasting (ABB) en de verlaging van de accijns op benzine met 10 dollarcent per liter.
- Omvorming van de fiscale kinderkorting naar een kinderbijslagregeling om bij te dragen aan de verlichting van de kosten van kinderen.

In het navolgende behandelen we de afspraken per onderwerp.

6.3.1 Afspraken koopkrachtontwikkeling

Alvorens in te gaan op afspraken op het terrein van sociale zekerheid en de arbeidsmarkt, schetsen we kort een aantal afspraken die van invloed kunnen zijn geweest op de koopkrachtontwikkelingen, en daarmee mogelijk ook op armoede, het gebruik van sociale zekerheid en de beleving van de bevolking ten aanzien van hun financiële situatie. Belangrijke afspraken die op dit terrein gemaakt zijn, betreffen de overgang naar de dollar, het fiscale stelsel en het verzekeringsstelsel (zie ook hoofdstuk 2 van dit rapport).
In het bestuurlijk overleg van 20 november 2008 is vastgesteld dat vanaf het moment van overgang naar de nieuwe staatkundige structuur, de Amerikaanse dollar de officiële munteenheid van de BES-eilanden zal zijn. Op 1 januari 2011 is de Antilliaanse gulden inderdaad vervangen door de Amerikaanse dollar. Afgesproken is dat Nederland en de BES-eilanden gezamenlijk werken aan het voorkomen van excessieve prijsstijgingen als gevolg van de invoering van de dollar. Tevens is vastgelegd dat de eilanden het voortouw nemen bij de voorlichting aan burgers en bedrijven. Een van de middelen om excessieve prijsstijgingen te voorkomen, is de Prijzenwet BES. De bestuurscolleges kunnen ingrijpen als goederen of diensten worden aangeboden tegen prijzen die in strijd zijn met het algemeen belang.
De Prijzenwet BES is vanuit Antilliaanse wetgeving overgenomen.

In het bestuurlijk overleg van 18 juni 2008 is besloten dat een nieuw fiscaal stelsel op de BES-eilanden in wetgeving wordt uitgewerkt. In de besluitenlijst van november 2008 is opgenomen dat bij het vaststellen van de tarieven en heffingsstructuur voor belastingen en premies van sociale verzekeringen, de inkomenseffecten zo beperkt mogelijk zullen zijn. Tevens is afgesproken dat de effecten van de veranderingen in de belasting- en premieheffing en andere activiteiten, zoals de invoering van een verzekering tegen ziektekosten, na het moment van statuswijziging in kaart zullen worden gebracht.

6.3.2 Sociale uitkeringen en armoedebestrijding

Onderstand

De slotverklaring van de conferentie in oktober 2006 vermeldt dat bij de transitie de Nederlands-Antilliaanse wetgeving die op de drie eilanden van kracht is, van kracht zal blijven. In de besluitenlijst van het bestuurlijk overleg van 18 juni 2008 is daarentegen bepaald dat de systematiek van een onderstandregeling zal aansluiten op de bijstandregeling in

Nederland, wanneer de omstandigheden in Caribisch Nederland dat mogelijk maken. Arbeidsinschakeling ('werk boven inkomen') zal daarbij op de eerste plaats komen. Ook de besluitenlijst van het bestuurlijk overleg van 20 november 2008 stelt dat een in Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau het uitgangspunt is, waarbij rekening wordt gehouden met de omstandigheden ter plaatse en de hoogte van de uitkering vóór de transitie. In de besluitenlijsten van november 2009 en april 2010 wordt voor de hoogte van de onderstand niet het voorzieningenniveau van Europees Nederland gehanteerd, maar wordt gesteld dat de ontwikkeling van uitkeringen op de eilanden wordt gekoppeld aan de ontwikkeling van het minimumloon aldaar (zie minimumloon hierna). Daarbij wordt de opmerking geplaatst dat er een gezamenlijk streven is de onderstand in de toekomst verder te verbeteren binnen de randvoorwaarden van economische draagkracht, evenwichtige sociale verhoudingen, specifieke omstandigheden per eiland en budgettaire mogelijkheden binnen Nederland. De besluitenlijst van april 2010 geeft specifieke uitkeringsbedragen.

Vóór de transitie zijn de afspraken geconcretiseerd in een nieuwe wet betreffende de onderstand. In het Besluit onderstand BES van 14 september 2010 is de regelgeving omtrent de verlening van onderstand vastgelegd (Staatsblad 2010). De nota van toelichting bij de wet geeft aan dat de bestaande situatie in Caribisch Nederland het vertrekpunt is voor de wet- en regelgeving betreffende de onderstand. Zo is de hoogte van uitkering zodanig dat belanghebbenden hetzelfde aan uitkering ontvangen als in de bestaande situatie, en in een aantal gevallen zelfs meer. Wel is daarbij vermeld dat vanuit dit vertrekpunt de regering een groeipad beoogt in te zetten naar een uitkeringssystematiek die overeenkomt met die in het Europese deel van het Koninkrijk. Het gaat daarbij zowel om de invulling van de verplichtingen die aan de uitkering verbonden zijn en het toezicht op naleving daarvan, als om de hoogte van de uitkering. Zo is voorzien in een jaarlijkse indexatie van de bedragen en is afgesproken dat er een gezamenlijk streven bestaat de onderstand in de toekomst verder te verbeteren, naar gelang de economische draagkracht en ontwikkeling. Ook is er meer aandacht voor de plichten die tegenover het uitkeringsrecht staan en de eigen verantwoordelijkheid van de burger om al datgene te doen wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te voorzien. Niet nakomen van de verplichtingen heeft consequenties voor het recht op onderstand en kan leiden tot verlaging of intrekking van de uitkering.

Algemene ouderdomsverzekering (AOV)

In het bestuurlijk overleg van 18 juni 2008 is afgesproken dat de systematiek van de AOV zal aansluiten op de regeling voor de AOW in Nederland, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden in Caribisch Nederland. De besluitenlijst van het bestuurlijk overleg op 20 november 2008 vermeldt echter dat de systematiek van de 'oude' AOV een-op-een wordt omgezet naar de nieuwe situatie. Deze komt volgens de besluitenlijst in hoofdlijnen overeen met die van de AOW. Voor het structurele niveau van de uitkeringen worden de maatschappelijke behoeften en economische mogelijkheden in aanmerking genomen. De effecten van de invoering van andere voorzieningen, zoals een alge-

mene ziektekostenverzekering en de onderstand, zijn daarbij van belang. Het AOV-fonds zal onder de minister van SZW vallen; de RCN-unit Sociale Zaken zal de AOV uitvoeren.
De besluitenlijst van november 2009 vermeldt voorts dat voor de hoogte van de AOV niet het minimumloon en uitkeringen in Nederland richtinggevend zijn, maar dat die wordt gekoppeld aan de ontwikkeling van het minimumloon op de eilanden, met een jaarlijkse aanpassing aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex. Daarbij wordt aangetekend dat het streven is de AOV – net als het minimumloon en de onderstand – in de toekomst verder te verbeteren. De pensioenleeftijd voor de AOV zal worden verhoogd naar 65 jaar, volgens het schema opgenomen in de besluitenlijst van april 2010. Dit bevat tevens specifieke bedragen voor de AOV. De regelgeving voor de AOV is vastgelegd in de Wet AOV BES.

Arbeidsongeschiktheid

In de besluitenlijst zijn geen specifieke afspraken opgenomen voor arbeidsongeschiktheidsregelingen op de eilanden. De eilanden kennen geen arbeidsongeschiktheidsuitkering zoals Europees Nederland die kent (WIA, Wajong). De Wet ziekteverzekering BES en de Wet ongevallenverzekering BES regelen het ziektegeld van werknemers in de eerste twee jaar van hun ziekte of arbeidsongeschiktheid. Mensen die door ziekte of handicap langdurig niet kunnen werken, vallen onder het Besluit onderstand BES. Personen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn en daardoor niet in staat zijn algemeen geaccepteerde arbeid te verrichten, hebben recht op een toeslag op hun onderstandsuitkering.
De arbeidsverplichting die aan het uitkeringsrecht verbonden is, geldt niet voor degenen die blijkens een keuring om medische redenen volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

6.3.3 Arbeid en arbeidsmarkt

Minimumloon

In het bestuurlijk overleg van 18 juni 2008 is afgesproken dat het mechanisme voor aanpassing van de minimumlonen zoals vastgesteld in de landsverordening, zal worden vereenvoudigd. Jaarlijks vindt aanpassing plaats op basis van prijsindexcijfers van het CBS. Iedere drie jaar onderzoekt de minister van SZW of er een bijzondere aanpassing nodig is en consulteert daarbij het eilandbestuur.
In de besluitenlijst van november 2009 wordt de hoogte van het minimumloon per transitiedatum vastgesteld. Leidend bij de vaststelling is de economische draagkracht van de eilanden. Het minimumloon zal, evenals de uitkeringen, jaarlijks worden geïndexeerd. Nadrukkelijk wordt vermeld dat er een gezamenlijk streven is om het minimumloon – evenals AOV en onderstand – in de toekomst verder te verbeteren binnen de randvoorwaarden van economische draagkracht, evenwichtige sociale verhoudingen, specifieke omstandigheden per eiland en budgettaire mogelijkheden binnen Nederland (zie o.a. Besluitenlijst 2010).

Arbeidsbemiddeling

De besluitenlijst april 2010 vermeldt dat de eilanden voorstellen zullen aanleveren waarmee mensen in de onderstand aan het werk kunnen komen en waarmee achterstandssituaties kunnen worden teruggedrongen. De bestuurscolleges van de eilanden zullen zorgdragen voor bemiddeling van werkzoekenden naar openstaande vacatures en voor het begeleiden van werkzoekenden naar de arbeidsmarkt. Ook in het Besluit onderstand BES (Staatsblad 2010: 19) is vastgelegd dat de verantwoordelijkheid voor ondersteuning bij arbeidsinschakeling en scholing is neergelegd bij het bestuurscollege van het desbetreffende openbaar lichaam. Dit is verantwoordelijk voor het arbeidsmarktbeleid, waaronder arbeidsbemiddeling en *job programs*, die erop gericht zijn om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen.

Tewerkstellingsvergunningen

In het bestuurlijk overleg van juni 2008 is afgesproken dat de RCN-unit Sociale Zaken namens de minister van SZW de tewerkstellingsvergunningen zal afgeven en de naleving van de wettelijke regels controleert. De besluitenlijst van november 2008 vermeldt dat de toets op de beschikbaarheid van het lokale arbeidsaanbod wordt uitgevoerd door het lokale arbeidsbureau, onder verantwoordelijkheid van het eilandbestuur. De RCN-unit Sociale Zaken beslist op basis van deze toetsing over het afgeven van een tewerkstellingsvergunning. Deze toets wordt nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. De besluitenlijst van november 2009 vermeldt dat aan een tewerkstellingsvergunning de voorwaarde kan worden verbonden dat werkgevers tegelijkertijd een lokale arbeidskracht opleiden en trainen.

Arbeidsomstandigheden

De besluitenlijst van juni 2008 vermeldt dat de tot dan geldende wetgeving voor veiligheid, inclusief arbeidsomstandigheden, van toepassing blijft. Na de statuswijziging zal worden bekeken welke aanpassing van de regels nodig en wenselijk is, waarbij ernstige risico's eerst aandacht zullen krijgen. De RCN-unit Sociale Zaken zal namens de minister van SZW de uitvoering doen en de naleving van de regels voor arbeidsomstandigheden controleren. De bestuurders in Caribisch Nederland doen een verzoek voor personele ondersteuning, om voorafgaand aan de statuswijziging kennis en vaardigheden van de veiligheidsinspecteurs op een hoger niveau te brengen.

6.4 Bijzondere omstandigheden

Aanvankelijk werd in de besluitenlijst van het bestuurlijk overleg van januari 2008 vermeld dat het uitgangspunt voor het voorzieningenniveau op de eilanden na de transitie een 'voor Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau' zou zijn. Echter, het Nederlandse voorzieningenniveau en de Nederlandse wetgeving op het terrein van sociale zekerheid worden niet per definitie ingevoerd. Ten eerste is het voorbehoud gemaakt dat rekening moet worden gehouden met specifieke omstandigheden. Ten tweede is er sprake van

‘legislatieve terughoudendheid’ (zie bv. Slotverklaring 2006). De afwijkende situatie in Caribisch Nederland maakt volgens het ministerie van szw de invoering van de Nederlandse wetgeving op het terrein van inkomen en sociale zekerheid complex. De sociaaleconomische omstandigheden op de eilanden wijken af van die in Europees Nederland. Zo is vanwege het feit dat vooral met specifieke landen handel wordt gedreven, gekozen om de dollar in te voeren en niet de euro. De arbeidsmarkt kent vanwege het insulaire karakter een heel andere dynamiek dan die in Europees Nederland. Het gemiddeld lage opleidingsniveau van de potentiële beroepsbevolking (zie ook hoofdstuk 4) maakt dat vraag en aanbod niet altijd goed op elkaar aansluiten. Arbeidsbemiddeling zoals die in Nederland door uwv en gemeenten wordt uitgevoerd, is vanwege de zeer geringe aantallen complex (IdeeVersa 2012). Ook lagen voor de transitie de lonen lager dan in Europees Nederland. Wanneer de hoogte van de uitkeringen en het minimumloon gelijk zou worden getrokken met die in Nederland, zou dat een aanzuigende werking kunnen hebben en zou het socialezekerheidsstelsel mogelijk te weinig prikkelwerking hebben om mensen te stimuleren aan het werk te gaan. De voorlichting van de Raad van State inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk, waarschuwde al in 2006 dat het onverkort overhevelen van de Nederlandse regelgeving mogelijk ontwrichtend zou werken op de sociale en economische infrastructuur (tk 2006/2007: 21 en 24). De lokale economieën zullen met een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau moeten kunnen schragen. Het werd, kortom, niet vanzelfsprekend gevonden dat de Nederlandse wetten op het terrein van sociale zekerheid onverkort zouden worden toegepast op Caribisch Nederland.

6.5 Situatie na de transitie

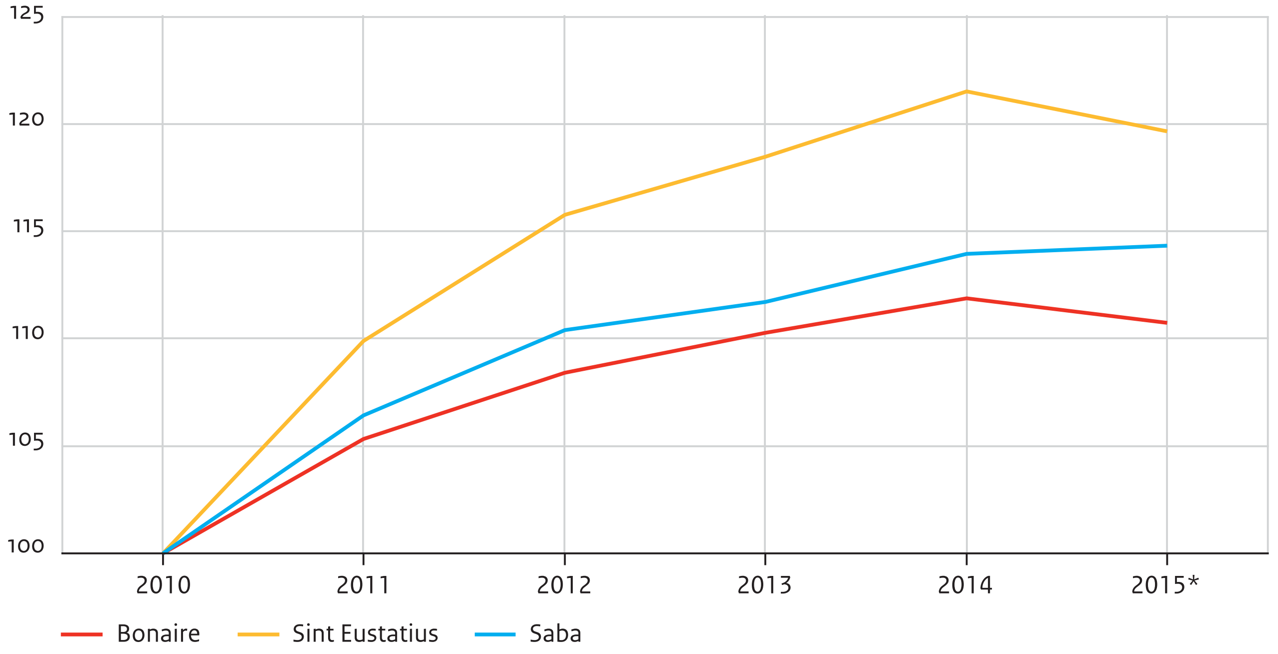
In het algemeen wordt in de beschikbare documenten erkend dat er op het terrein van economische ontwikkeling en sociale zekerheid nog diverse problemen spelen (bv. olb 2014; ols 2014). In het meerjarenprogramma zijn onder meer de thema’s economische ontwikkeling en de bestrijding van armoede als speerpunten benoemd. Of deze problematiek ondanks of dankzij de veranderingen per 10 oktober 2010 speelt, is vaak moeilijk vast te stellen. Bij de transitie zijn diverse wetten ingevoerd en is een aantal belangrijke stappen genomen, zoals het vaststellen van een minimumloon, het beschikbaar stellen van onderstandsuitkering, het vaststellen van de aov en de jaarlijkse indexatie hiervan. Niettemin blijven de problemen op het terrein van arbeid en armoede aandacht vragen. Omdat de economische situatie en de arbeidsmarkt op de eilanden dusdanig verschillen van die van Europees Nederland, is er niet voor gekozen de sociale zekerheid gelijk te trekken met Europees Nederland; op het terrein van werk en inkomen is vooral de Nederlands-Antilliaanse wetgeving overgenomen. In het navolgende bespreken we de situatie per onderwerp.

6.5.1 Koopkracht, uitkeringen en minimumloon

Na invoering van de dollar heeft de eilandbevolking een sterke verhoging van de prijzen en een afname van de koopkracht ervaren. Uit verschillende documenten blijkt dat dit een van de centrale knelpunten is op de eilanden (zie bv. TK 2012/2013). De vraag is in hoeverre het ervaren koopkrachtverlies ook gestaafd kan worden door cijfermateriaal. Om onder meer deze vraag te beantwoorden, voerde onderzoeks- en adviesbureau Ecorys in 2012 een koopkrachtonderzoek uit in Caribisch Nederland (Ecorys 2012; zie ook BZK 2014). Uit dit onderzoek blijkt dat zich tussen 2010 en 2011 op alle drie de eilanden sterke prijsstijgingen hebben voorgedaan. Sint Eustatius kende de grootste toename met 10,9%. Echter, ook op de andere twee eilanden kreeg de bevolking met aanzienlijke prijsverhogingen te maken (Bonaire: 6,5%, Saba: 7,4%). Een aantal groepen, maar zeker niet allemaal, is voor deze prijsstijgingen gecompenseerd met de invoering van het nieuwe fiscale stelsel. Zo zijn er kinder- en ouderentoeslagen ingevoerd en is de belastingvrije som verhoogd. Daarnaast zijn de AOV- en AWW-uitkeringen per 1 januari 2011 verhoogd met 44%. Maar vooral groepen die geen of nauwelijks belasting betaalden, en van wie bovendien het bruto-inkomen zich maar beperkt wijzigde, visten achter het net.[2] Mensen met een inkomen op of net boven het minimumloon betalen geen inkomstenbelasting; zij konden daardoor niet profiteren van de wijzigingen in het fiscale stelsel. Daarnaast hebben werknemers in economisch belangrijke sectoren als de bouw, horeca en detailhandel te maken met niet of nauwelijks geïndexeerde lonen. Het Ecorys-rapport noemt een aantal groepen waarvan de koopkracht tussen 2010 en 2011 onder druk is komen te staan. Dat zijn de genoemde werknemers op of net boven het minimumloon en parttimers, mensen met een AOV-uitkering en een klein pensioen (waarvan alleen de AOV is geïndexeerd), werknemers die niet werkzaam zijn bij de (semi-)overheid of bij grote bedrijven en, meer in het algemeen, mensen met een laag inkomen.

Het Ecorys-rapport stamt uit 2012. Dit betekent dat de geschetste ontwikkelingen niet verder gaan dan 2011. Uit figuur 6.1 blijkt dat de inwoners van de eilanden vlak na de transitie met forse prijsstijgingen zijn geconfronteerd, vooral op Sint Eustatius. Daarna vlakten de prijsstijgingen af. In de eerste helft van 2015 dalen de prijzen iets in Bonaire en Sint Eustatius en vlakt de prijsstijging in Saba verder af. Per saldo komt de gemiddelde prijsstijging de laatste vijf jaar uit op respectievelijk 2,1% (Bonaire), 2,7% (Saba) en 3,7% (Sint Eustatius) per jaar. In Europees Nederland kwam de gemiddelde prijsstijging in deze periode uit op 1,8% per jaar.

Figuur 6.1
Ontwikkeling consumentenprijsindex BES-eilanden, 2010-2015 (2010 = 100)



* stand medio 2015 (2e kwartaal).

Bron: CBS (SCP-bewerking)

Alle drie de eilanden hebben ook na 2011 te maken gehad met sterke prijsstijgingen. Sint Eustatius kende de sterkste stijging: in vier jaar tijd zijn de prijzen daar met 22% gestegen. Op Bonaire bedroeg de stijging 12% en op Saba 14%. Niet alle goederen en diensten zijn even sterk in prijs gestegen (zie tabel 2.7 in hoofdstuk 2). Op Bonaire betreft het vooral genotsmiddelen, kleding en schoeisel en de horeca, Op Sint Eustatius het vervoer, de horeca en recreatie en cultuur en op Saba de horeca, levensmiddelen en vervoer. Gemeenschappelijk is dat op alle eilanden de prijzen van levensmiddelen, vervoer en de horeca meer dan gemiddeld zijn gestegen. De achtergronden van deze prijsstijgingen zijn vermoedelijk mede toe te schrijven aan de stijging van de wereldprijzen voor voedsel en energie en, op beperkte schaal, de invoering van de dollar op de eilanden in 2011 (Ecorys 2012). In 2015 is een einde gekomen aan de prijsstijgingen op Bonaire en Sint Eustatius en is de prijsstijging op Saba beperkt.

Hoe hebben de inkomens van de mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling zich sindsdien ontwikkeld? Er is enig cijfermateriaal uit 2012 (zie tabel 1.3 en tabel 6.1). Het betreft hier echter een eenmalige meting. De regering heeft het CBS gevraagd te werken aan een nieuwe inkomensstatistiek voor Caribisch Nederland. Op het moment van schrijven is die echter nog niet gereed. Toch is het mogelijk een indicatie van de inkomensontwikkelingen aan de onderkant te krijgen, namelijk door te bezien hoe de wettelijke uitkeringsniveaus en het minimumloon zich na 10 oktober 2010 ontwikkeld hebben. De overheid heeft per 1 januari 2011 het minimumloon opgetrokken. Daarnaast zijn per die

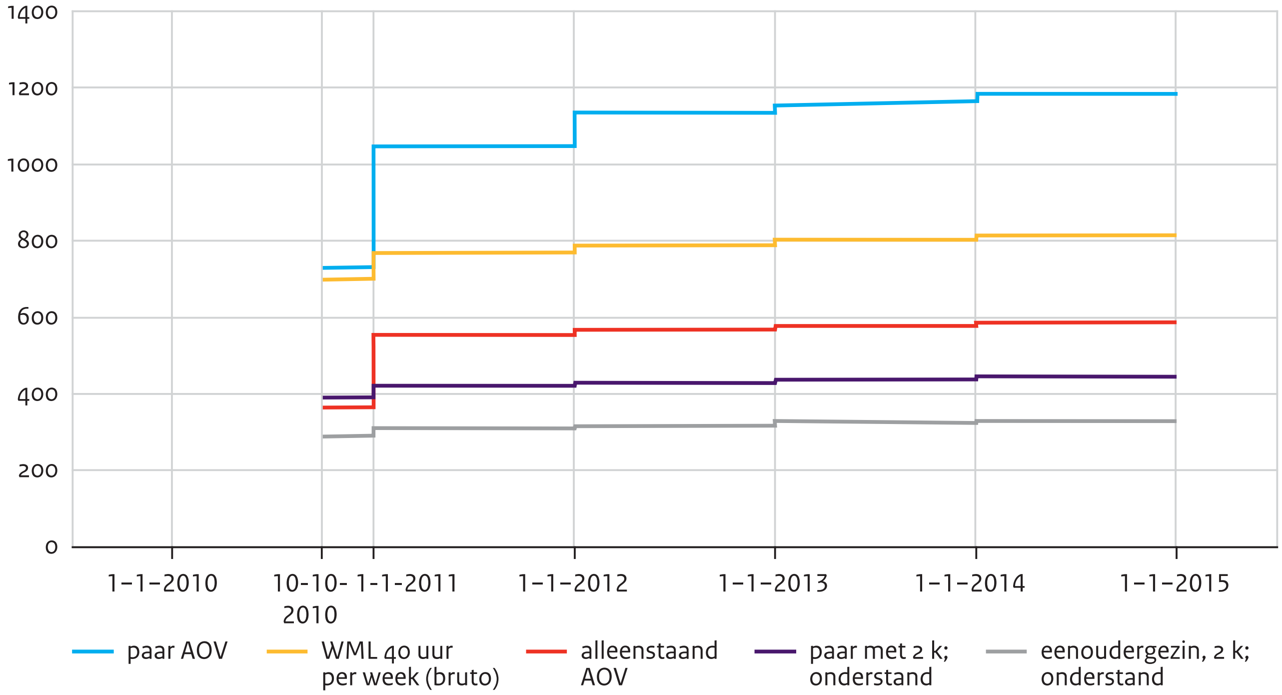
datum de AOV- en AWW-uitkeringen verhoogd: met 44% op Bonaire, 46% op Sint Eustatius en 55% op Saba. De uitkeringen en het minimumloon worden verder elk jaar geïndexeerd met het, per eiland verschillende, consumentenprijsindexcijfer. Het minimumloon en de AOV-uitkeringen op Saba zijn daarnaast per 1 januari 2014 nog eens extra met 6,1% verhoogd (excl. indexering).

Figuren 6.2-6.4 geven per eiland de ontwikkelingen van de uitkeringsbedragen voor een aantal standaardhuishoudens. Daarnaast is de ontwikkeling van het minimumloon weergegeven bij een veertigurige werkweek. De ophogingen van de bedragen van de AOV-uitkering en van het minimumloon op 1 januari 2011 komen in de grafieken goed naar voren. De onderstandsuitkeringen hebben niet met dergelijke verhogingen te maken gehad, behalve de arbeidsongeschiktheidstoeslagen die hiervan onderdeel uit kunnen maken. Deze zijn per 1 januari 2013 met ruim 50% verhoogd. Ook geven de grafieken de verschillen tussen de eilanden weer. Vanaf 1 januari 2012 wordt bij het indexeren van de uitkeringen en het minimumloon rekening gehouden met de verschillende prijsniveaus op de eilanden. Bovendien ontvangen AOV-uitkeringsgerechtigden vanaf dat jaar op Saba en Sint Eustatius een duurtetoeslag.

De onderstandsbedragen voor een eenoudergezin met twee kinderen bevinden zich anno 2015 rond 350 dollar per maand, die voor een paar met twee kinderen op rond 480 dollar per maand (Bonaire: 446 dollar). Alleenstaanden met alleen een AOV-uitkering ontvangen op Saba en Sint Eustatius thans respectievelijk 685 en 653 dollar per maand. Op Bonaire ligt dat bedrag met 586 dollar per maand beduidend lager. Paren met uitsluitend AOV ontvangen op alle drie de eilanden tweemaal het bedrag van een alleenstaande; op Saba is dat 1370 dollar, op Sint Eustatius 1306 dollar en op Bonaire 1172 dollar. De hoogte van het brutominimumloon bij een veertigurige werkweek komt in 2015 uit op 814 dollar in Bonaire, 882 dollar in Saba en 890 dollar in Sint Eustatius. Ook hier blijft Bonaire enigszins achter bij de andere twee eilanden.

Figuur 6.2

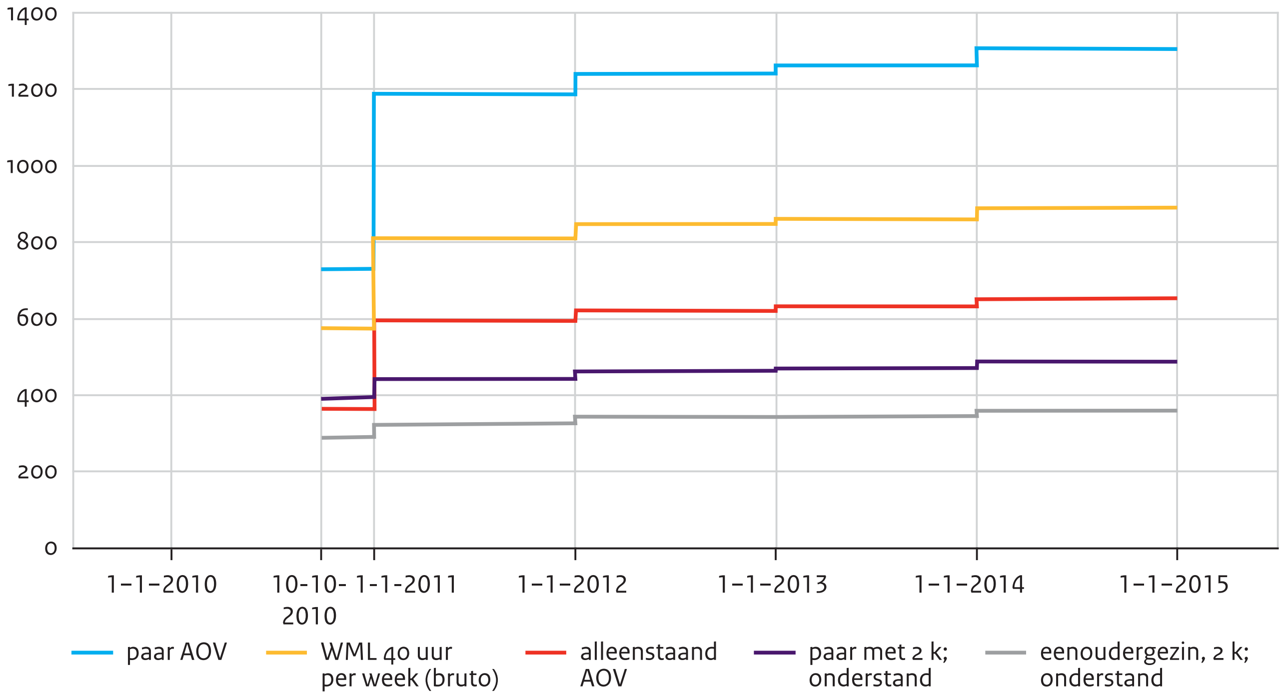
Uitkeringsbedragen en hoogte minimumloon na de transitie, Bonaire, 2010-2015



Bron: Staatscourant (2010-2014) SCP-bewerking

Figuur 6.3

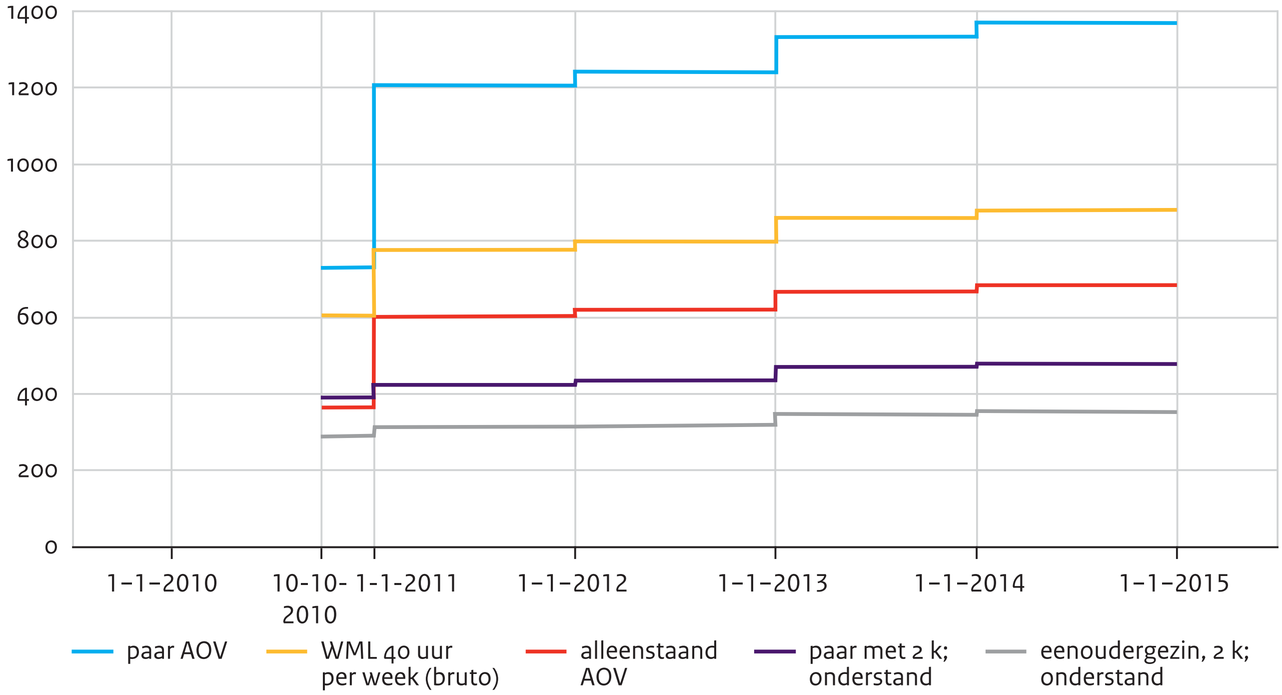
Uitkeringsbedragen en hoogte minimumloon na de transitie, Sint Eustatius, 2010-2015



Bron: Staatscourant (2010-2014) SCP-bewerking

Figuur 6.4

Uitkeringsbedragen en hoogte minimumloon na de transitie, Saba, 2010-2015



Bron: Staatscourant (2010-2014) SCP-bewerking

Zijn deze bedragen voldoende om in de belangrijkste bestaansbehoeften te kunnen voorzien? Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden aan de hand van objectieve empirische gegevens, temeer daar de informatievoorziening door het CBS over Caribisch Nederland nog in een beginstadium verkeert. Wel zijn er enkele indicaties te geven. Het Nibud heeft onderzoek gedaan naar de kosten van, volgens dit instituut, minimale levenspakketten op Bonaire (Nibud 2014). Voor verschillende typen huishoudens is een voorbeeldbegroting opgesteld (tabel 6. 3). Deze begrotingen omvatten noodzakelijk geachte kosten voor woning, kleding en voeding. Ook categorieën die meer op sociale participatie zijn gericht (telefoon, internet, contributies en vervoer) zijn erin opgenomen. Overigens heeft het rapport wel tot enige discussie geleid. Met name het ministerie van SZW merkt op dat het Nibud op sommige punten (bv. woonkosten, watergebruik en vervoer) een ruimere norm hanteert dan in Europees Nederland in de bijstand wordt gehanteerd (SZW 2014b).

Tabel 6.3
Door Nibud begrote bedragen naar huishoudenstype voor Bonaire, 2013 (in dollars)

	uitgaven excl. huur/hypotheek	uitgaven incl. huur/hypotheek	hoogte uitkering
alleenstaande (man)	912	1462	788[a]
eenoudergezin 2 kinderen	1619	2269	316[b]
paar 2 kinderen	2013	2863	429[b]
alleenstaande AOV	901	1451	567
paar AOV	1303	1853	1134

a Brutominimumloon bij 40-urige werkweek.
b Onderstandsuitkering.

Bron: Nibud (2014); Staatscourant (2010-2014) SCP-bewerking

Het naast elkaar leggen van noodzakelijk geachte uitgaven, de hoogte van uitkeringen en het minimumloon kan gebruikt worden om de toereikendheid van deze laatste in absolute zin te duiden. Een dergelijke vergelijking zegt echter nog niets over hoe het minimumloon en de uitkeringen zich verhouden tot de rest van de inkomens. Uit een rudimentaire berekening (kader 6.1) blijkt dat het minimumloon in Caribisch Nederland relatief gezien achterloopt bij dat in Europees Nederland. Hierbij zij opgemerkt dat hiermee nog niets is gezegd over het verschil in prijsniveau tussen Caribisch en Europees Nederland. Er zijn echter indicaties dat het prijsniveau in Caribisch Nederland zeker niet lager ligt dan in Europees Nederland (Caribisch Netwerk 2014).

Kader 6.1 Het minimumloon in Europees en Caribisch Nederland

Het minimumloon in Europees Nederland voor werknemers van 23 jaar en ouder bedroeg in 2013 € 1478 bruto per maand, wat neerkomt op ongeveer € 1280 netto. Dit is circa 55% van het modale brutoloon (wat vergelijkbaar is met het gemiddelde loon van de werkzame bevolking, zo'n € 35.000 op jaarbasis volgens het CPB) en 67% van het modale nettoloon (CBS-cijfers voor 2013).
Het gemiddelde bruto jaarloon in Caribisch Nederland lag in 2013 op $ 23.910 per jaar (CBS cijfers voor 2013). Aangezien Caribisch Nederland de facto een vlaktaks op inkomsten hanteert van 30,4% over de eerste $ 26.500 bij een belastingvrije som van $ 10.016 (Wet inkomstenbelasting BES 2011), bedraagt het gemiddelde nettoloon in 2013 zo'n $ 19.868 per jaar.
Als we ter bepaling van het nettominimumloon in Caribisch Nederland, het percentage van Europees Nederland toepassen op het netto modale loon in Caribisch Nederland, zou dat neerkomen op ongeveer $ 1099 netto, $ 1215 bruto per maand (67% van $ 19.868). Dat resulteert, bij een 40-urige werkweek, in een bedrag van $ 7,01 bruto per uur. In werkelijkheid zijn de bedragen op Bonaire, St. Eustatius en Saba thans respectievelijk $ 4,70, $ 5,09 en $ 5,14. per uur.

In Caribisch Nederland zijn de uitkeringen niet aan het minimumloon gekoppeld; er bestaat geen Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheden. SZW beschouwt de hoogte van het minimumloon echter als leidend bij het vaststellen van de hoogte van de uitkeringen

('werken moet lonen'). Het minimumloon is, volgens szw, qua hoogte weer afhankelijk van de economische omstandigheden op de eilanden. Deze zouden hiervoor draagvlak moeten geven. szw heeft daartoe het cbs gevraagd om inzicht te verschaffen in het Bruto Binnenlands Product, de inkomens, de inkomensverdeling en de werkgelegenheid. De eerste resultaten zijn in de loop van 2014 beschikbaar gekomen, maar een volledig beeld komt pas in de loop van 2015 beschikbaar.

6.5.2 Armoedebestrijding

Het is niet eenvoudig om exact vast te stellen wat onder armoedebestrijding zou moeten worden verstaan. Voor Caribisch Nederland kunnen van overheidswege ten minste vier beleidsgebieden worden onderscheiden: het beheersen van het niveau van het minimumloon en de uitkeringen (zie hiervoor), toekenningen op grond van de bijzondere onderstand, het armoedebeleid in brede zin en de zogenaamde integrale aanpak. De eerste twee terreinen vallen onder verantwoordelijkheid van het ministerie van szw. Voor het brede armoedebeleid en de integrale aanpak dragen de eilanden zorg, overigens niet zonder begeleiding van het ministerie. Opmerkelijk is dat er geen formele armoedegrens is vastgesteld. Dit maakt het lastig om de omvang en ontwikkeling van de armoede in Caribisch Nederland vast te stellen.

Achtergrond: armoede op de eilanden

Over de feitelijke armoedesituatie voor en na de transitie, is weinig bekend, althans in de zin van kwantitatief wetenschappelijk onderzoek. Wel is er anekdotisch materiaal, zoals een drietal documentaires van de ikon, uitgezonden in 2012; de journalist Van Bennekom schreef over de tragiek van Bonaire (Van Bennekom 2012), en in de roman *Bonaire, een verloren droom* speelt armoede een centrale rol (Van Oeveren 2006). Hieronder wordt vooral uitgegaan van de verkenning van Drewes (2012) en van interne beleidsstukken van szw.

In 2012 publiceerde szw het rapport *Armoede in Caribisch Nederland, een verkenning*. In dit rapport wordt ingegaan op de vraag in welke vorm armoede zich in Caribisch Nederland manifesteert en bij welke groepen mensen armoede vooral voorkomt (Drewes 2012). Het betrof hier een kwalitatief onderzoek, waarbij de onderzoeker op elk eiland afzonderlijk met een aantal sleutelpersonen sprak. Zij voerde gesprekken met onder andere de gezaghebber, gedeputeerden, huisartsen, leden van de Voogdijraad, medewerkers verslavingszorg en voedselbank enzovoort. Uit het onderzoek rijst een overheersend beeld op van stille armoede, een situatie die ook voor de transitie al zou hebben bestaan, maar sindsdien, volgens de respondenten, door de stijgende kosten van levensonderhoud zeker niet minder nijpend zou zijn geworden. Trots en schaamte zouden verhinderen dat men al te nadrukkelijk met zijn noden te koop loopt. Er wordt veelvuldig een beroep gedaan op familie voor huisvesting en voedsel. Het is niet uitzonderlijk dat veel mensen op een klein oppervlak wonen. Verschillende respondenten gaven aan dat hierdoor met name voor kinderen ongezonde leefsituaties ontstaan. Zij worden immers noodgedwongen geconfronteerd met zaken als alcoholisme, drug en seksualiteit. Het informele sociale vangnet, waar-

bij vooral familieleden elkaar helpen, staat thans echter onder druk. Ook in Caribisch Nederland schrijdt de individualisering volgens de onderzoeker onverminderd voort.

Volgens het rapport zijn er twee omstandigheden aan te wijzen die de noden van mensen met een laag inkomen kunnen verlichten. Dat is ten eerste dat de aanwezigheid van familie die kan helpen (met bv. woonruimte), en ten tweede de mogelijkheid om extra inkomsten te verwerven. De onderzoeker noemt drie categorieën mensen die deze mogelijkheden ontberen: de (zeer) ouderen met alleen aov, alleenstaande moeders die van de vaders geen of weinig bijdragen aan de kosten van levensonderhoud voor de kinderen ontvangen (bv. omdat deze gedetineerd zijn) en arbeidsgehandicapten. Deze groepen zien we overigens in grote lijnen ook terug in andere beleidsstukken (bv. olb 2014).

De eilanden kennen niet dezelfde uitkeringen als Europees Nederland. Zo hebben zij uitkeringen voor de Algemene ouderdomsverzekering (aov), Algemene weduwen- en wezenverzekering (aww) en onderstand, waarvan de hoogte anders is dan van vergelijkbare uitkeringen in Nederland. De eilanden kennen geen kinderbijslag, ww- en wao-uitkeringen. Ook de huurtoeslag is daar onbekend. Wel is er een voorstel om per 1 januari 2016 kinderbijslag (van 38 dollar per maand) in te voeren op de eilanden, als vervanging van de fiscale kinderkorting. Loonderving wegens ziekte wordt door de rcn-unit Sociale Zaken aan de werkgever uitgekeerd, die het vervolgens uitbetaalt aan de werknemer. Mensen die door langdurige ziekte of arbeidsbeperkingen niet kunnen werken, zijn aangewezen op de onderstand. Duurzaam en volledig arbeidsongeschikten krijgen een toeslag op hun uitkering. Bonaire geeft in aanvulling op het meerjarenprogramma aan dat, gelet op de bestaande armoedesituatie, het ontbreken van deze sociale voorzieningen ‘de humanitaire situatie verergert’ en is voornemens hier verandering in aan te brengen (olb 2014).

Armoedebeleid

Het armoedebeleid in meest ruime zin valt thans (na de transitie) onder verantwoordelijkheid van het eilandbestuur. Daaronder vallen ook de arbeidsbemiddeling en de arbeidstoeleiding. Het armoedebeleid wordt gefinancierd uit de vrije uitkering en is door de eilanden in principe naar eigen inzicht in te vullen.[3] Hieraan zijn wel een aantal voorwaarden verbonden (szw 2015c). Zo is het nadrukkelijk niet toegestaan dat de eilanden generiek inkomensbeleid voeren; dit is voorbehouden aan het ministerie van szw. Ook categoraal beleid is in principe ongewenst. Wel kan het openbaar lichaam besluiten tot vergoeding van bepaalde kosten voor nauw omschreven specifieke groepen (bv. de kosten van kinderopvang voor alleenstaande moeders). Aan elke verstrekking dient echter een middelentoets vooraf te gaan en toekenning is in principe tijdelijk. Het aangehaalde document geeft enkele voorbeelden van kosten die voor vergoeding in aanmerking komen, alle ten bate van een nauwkeurig afgebakende doelgroep. Daaronder vallen kosten van deelname aan maatschappelijke, culturele of educatieve activiteiten, kosten van kinderopvang en scholingskosten. Ten enenmale uitgesloten van het armoedebeleid dat door de eilanden mag

worden gevoerd, zijn vergoedingen van kosten met betrekking tot voedsel, kleding, water, elektriciteit en gas.

In het document *Inbreng szw t.b.v. evaluatie Caribisch Nederland* (szw 2015b) wordt aangegeven dat de effecten van het eilandelijke beleid vooralsnog onduidelijk zijn. Alleen van Bonaire zijn cijfers beschikbaar, maar onduidelijk is op welke periode deze betrekking hebben. Geconstateerd wordt dat het armoedebeleid anno 2014 eigenlijk nog in de kinderschoenen staat: men is de formuleringsfase nog niet voorbij.

Dit armoedebeleid in brede zin raakt de bijzondere onderstandsregeling, die door szw wordt uitgevoerd. Begonnen als een regeling met een strikt limitatief karakter (alleen kosten voor schooluniformen, begrafenissen, medische diëten en voor het vullen van het waterreservoir werden vergoed), is dit in de loop der jaren wat verruimd. De verstrengeling tussen het armoedebeleid in brede zin, dat door de eilanden mag worden gevoerd, en de bijzondere onderstand roept enige verwarring op. De afstemming tussen de werkzaamheden van Europees Nederland en die van de eilanden is volgens de uitvoerders op de eilanden niet altijd duidelijk (olb 2014). Dit geldt niet alleen voor de eilandbestuurders, die nog zoekende zijn naar hun eigen rol in de bestrijding van armoede (vgl. szw 2015b), maar ook voor de bevolking, die soms het idee heeft van het kastje naar de muur te worden gestuurd (Drewes 2012).

De armoedeproblematiek op de eilanden krijgt in het meerjarenprogramma een centrale plaats. Het programma vermeldt dat Bonaire op het terrein van armoedebestrijding onder andere actief is met woningverbetering van kansarme gezinnen, het opzetten van (sociaal) woonbeleid en schuldhulpverleningsbeleid. Saba investeert onder andere in specifieke projecten om bijvoorbeeld ex-gedetineerden terug te brengen in het economisch proces en in woningverbetering. Sint Eustatius geeft aan stappen te hebben ondernomen op het gebied van sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling, onder andere door *job programs*. Deze projecten worden (deels) gefinancierd door het rijk. Ook komt in het meerjarenprogramma de afstemming in taakverdeling tussen rijk en openbare lichamen naar voren: de openbare lichamen benadrukken dat armoedebestrijding op lokaal niveau ontoereikend zal blijven, zolang er niet meer structurele maatregelen genomen worden (economische ontwikkeling, hoogte van de uitkeringen, enz.).

Integrale aanpak

De problematiek rond armoede staat niet op zichzelf, maar hangt samen met andere sociaal- maatschappelijke problemen, zoals werkgelegenheid, onderwijs, infrastructuur en de woonsituatie. In het bestuurlijk akkoord van 18 april 2010 is de overweging opgenomen ‘dat het voor het verbeteren van de welvaart op de eilanden van belang is de economie, arbeidsmarkt en werkgelegenheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba te versterken.’ Afgesproken is om te komen tot een verdere ontwikkeling van de sociale en economische omstandigheden op elk van de eilanden. De ministeries van szw, bzk, ocw, vws en el&i

hebben zich daarom gezamenlijk verbonden aan de zogenaamde integrale aanpak sociaal-economische problematiek, waarbij de problematiek gelijktijdig en in samenhang wordt aangepakt.[4] Voor de integrale aanpak zijn vanuit de verschillende ministeries middelen ter beschikking gesteld in de vorm van een bijzondere uitkering integrale projecten. Deze projecten hebben tot doel het verbeteren van de leefbaarheid, de re-integratie naar duurzaam betaald werk en het bevorderen van de maatschappelijke participatie op het beleidsterrein van de arbeidsmarkt, kinderopvang, armoede- en schuldenproblematiek, onderwijs, integrale wijkenaanpak, zorg, sport en jeugd (Staatscourant 2013b; Staatsblad 2015). De middelen worden als projectgelden uitgekeerd. Voor de periode 2014-2016 is hiervoor in totaal een bedrag van 7,3 miljoen euro beschikbaar, circa 2,4 miljoen euro per jaar (Staatsblad 2015: 107). In de periode 2012-2014 is hiervoor gemiddeld 2,1 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld. Om in aanmerking te komen voor deze gelden dienen de bestuurscolleges van de openbare lichamen een projectvoorstel in. Voorbeelden van goedgekeurde projecten zijn *job programs*, versterking van de kinderopvang en armoedebestrijding (TK 2014/2015a; OLB 2013 en 2014, zie kader 6.2). De financiële middelen voor de integrale aanpak worden via een (tijdelijke) bijzondere uitkering verstrekt.[5] De verantwoording van de afzonderlijke projecten vindt plaats via de jaarrekeningen van de eilandelijke overheden.[6]

Elk jaar wordt door SZW ten behoeve van het interdepartementaal overleg Caribisch Nederland (de CN-tafel) een voortgangsrapportage opgesteld. In de tweede rapportage, van 11 mei 2015, wordt een gematigd positief beeld geschetst van de integrale projecten. De projecten komen vaak langzaam op gang en zijn nog niet allemaal structureel ingebed. De stroeve start heeft vooral te maken met het vinden van goed personeel en het opzetten van een sociale infrastructuur. Goed personeel is belangrijk omdat dit doorslaggevend is voor het succes van een project. En heeft men eenmaal geschikte kandidaten gevonden, dan blijken soms arbeidsvoorwaarden of de lokale situatie een obstakel te zijn. Ook continuïteit is een probleem omdat geschikte kandidaten nogal eens vroegtijdig vertrekken. Een ander probleem waar men bij de projecten tegenaan loopt, is dat de problematiek waarop het project betrekking heeft vaak ernstiger is dan verwacht. Zo blijken zelfstandig wonende ouderen met beperkingen er slechter aan toe te zijn dan verwacht, evenals jongeren met problemen; multiproblematiek speelt daarbij een belangrijke rol. Ten slotte is gebleken dat projecten een langere aanlooptijd en meer tijd nodig hebben om tussentijds draagvlak te behouden voor de gekozen richting en de aanpak te verduurzamen. SZW heeft daarom samen met BZK een langere looptijd van projecten mogelijk gemaakt. Ondanks deze moeilijkheden is SZW overwegend positief over de resultaten van de integrale projecten. Als succesvolle projecten worden onder meer genoemd ‘Community service’ op Saba (re-integratie van jongeren met een taakstraf), ‘Tour director’ op Sint Eustatius (opleiding als lokale gids voor cruiseschippassagiers) en ‘Integrale wijkaanpak’ op Bonaire (opsporen van wijkproblemen en bevorderen van zelfredzaamheid van bewoners).

Kader 6.2 Integrale projecten betreffende armoede en sociale uitsluiting, 2013/2014[a]

Bonaire	Sint Eustatius	Saba
integrale wijkaanpak met wijkteams	huiswerkbegeleiding	noodzakelijke reparaties woningen
aanpak digitale achterstand	empowerment van tienermeisjes	werkmeester reclassering
ondersteuning ouderen met beperkingen	ondersteuning ouderen met beperkingen	re-integratie lokale laagopgeleiden
werken met buurtsportcoaches	werken met buurtsportcoaches	renovatie sociale huurwoningen
leerwerktrajecten kansarme jongeren	begeleiding leerachterstanden	versterking kinderopvang
verbetering woningen kansarme gezinnen	voorziening schoolontbijt	
diverse sectorale *job programs*	diverse sectorale *job programs*	
haalbaarheidsstudie schuldhulpverlening	diabetespreventie	
noodopvang en crisisbegeleiding	maatschappelijk werk	
versterking kinderopvang	versterking kinderopvang	

a Met deze projecten was een bedrag van 4 miljoen euro gemoeid.

Bron: TK (2014/2015b)

6.5.3 Arbeid en arbeidsmarkt

In 2013 verscheen een rapport van onderzoeks- en adviesbureau Ecorys over de arbeidsmarkt in Caribisch Nederland. Volgens deze analyse is de arbeidsmobiliteit op Bonaire hoog en hebben in vergelijking met Europees Nederland veel werknemers een tijdelijk contract. De mobiliteit op Saba en met name Sint Eustatius ligt lager. Het aantal openstaande vacatures ten opzichte van de werkzame beroepsbevolking is hoog, wat duidt op moeilijk vervulbare vacatures, met name op hbo- en wo-niveau. Veel goed opgeleide jongeren emigreren. Voor functies op het laagste opleidingsniveau is er meer arbeidsaanbod op de

eilanden zelf, maar wordt ook veel gebruikgemaakt van immigranten. Dit leidt tot verdringing van laagopgeleide eilandenaren en verlaging van de lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het aandeel geregistreerde werklozen is in aantal klein en vermoedelijk gaat het veelal om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die het naast een goede opleiding soms ook ontbreekt aan motivatie en discipline.
Opgemerkt moet worden dat de bovenstaande arbeidsmarktschets van Ecorys voornamelijk is gebaseerd op interviews en een enquête onder werkgevers, en in beperkte mate op registergegevens over mobiliteit en verdringing op de arbeidsmarkt.

Over de informele economie op de eilanden is weinig bekend. Een rapport van de Centrale Bank van de Nederlandse Antillen uit 2007 geeft een schatting van de omvang van de *shadow economy* op de Nederlandse Antillen, maar deze gegevens zijn gedateerd (Carolina en Pau 2007).

Arbeidsbemiddeling

De eilanden hebben een wettelijke taak tot arbeidsbemiddeling (Wet van 4 juli 1946 houdende de instelling van een arbeidsbureau BES) (Ecorys 2013; BZK 2014; IdeeVersa 2012). Hieronder vallen de arbeidsbemiddeling tussen werkgevers en werkzoekenden, het verzamelen van gegevens nodig voor bemiddeling, het stimuleren van voorlichting over beroepskeuzen, en de bevordering van vakopleidingen binnen het betrokken eilandgebied. Ook ondersteuning aan burgers met beperkingen en het bemiddelen voor stageplaatsen en banen voor mensen die trajecten tot arbeidsparticipatie volgen, vallen hieronder (IdeeVersa 2012).

De arbeidsbemiddeling is niet goed te vergelijken met de situatie in Europees Nederland, waar naast de gemeenten ook het UWV een belangrijke rol speelt. De kleine schaal van de eilanden bemoeilijkt het opzetten van trajecten voor arbeidstoeleiding. Caribisch Nederland beschikt niet in dezelfde mate over de instrumenten om arbeid te bevorderen die in Europees Nederland gelden, zoals loonkostensubsidie en no-riskpolis voor de werkgevers. Het staat de eilanden echter wel vrij om dergelijke instrumenten in te zetten. Bonaire past de loonkostensubsidie momenteel schoorvoetend toe. Volgens een verdieping van het meerjarenplan op het terrein van armoede (BZK 2014) werkt de uitvoering van de arbeidsbemiddeling op Bonaire redelijk, op Sint Eustatius matig en is de arbeidsbemiddeling op Saba niet organisatorisch verankerd. Het rapport van IdeeVersa (2012) geeft eenzelfde beeld.

Op *Bonaire* is er volgens het rapport van Ecorys binnen de directie Samenleving en zorg van het openbaar lichaam Bonaire een 'arbeidsbureau' gevestigd (Ecorys 2013). De bemiddelingsinstrumenten van het bureau zijn volgens Ecorys in principe effectief. Echter, het aantal werkgevers dat werft via het bureau en er vacatures meldt, is gering. Dit heeft mogelijk mede te maken met de lage kwaliteit van de te bemiddelen kandidaten. Werving van nieuw personeel gaat meestal via informele kanalen, zoals vrienden, familie, kennissen en

eigen personeel. Volgens IdeeVersa (2012) is er op Bonaire ondersteuning geweest voor het opzetten van een vacaturebank en beleid voor arbeidsmarktbemiddeling; de middelen hiervoor kwamen uit de programma's Sociaaleconomisch initiatief van de uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (Usona). Er zijn verschillende projecten opgezet voor het begeleiden van mensen naar werk. Hoewel er geen sociale werkplaats is, heeft het eiland daar wel behoefte aan, bijvoorbeeld voor een deel van de mensen dat nu onderstand ontvangt (IdeeVersa 2012).
Voor *Sint Eustatius* geldt volgens IdeeVersa (2012) dat werkzoekenden worden ingeschreven, maar dat het bevorderen van de arbeidsparticipatie nog niet is ontwikkeld. Er is geen sociale werkplaats en er is weinig tot geen volwassenonderwijs of scholing/stage voor volwassenen om hen voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Wel wordt er gewerkt aan stageplaatsen, leerbedrijven en zijn er *job programs* opgezet om mensen ouder dan 24 jaar op te leiden tot een startkwalificatie.
Op *Saba* is volgens IdeeVersa (2012) het inschrijven van werkzoekenden niet geregeld. Wel is er een beperkt aantal socialewerkplaatstrajecten, om mensen te re-integreren op de arbeidsmarkt of een beschutte werkplek te geven, en er is volwasseneneducatie. De zeer geringe aantallen maken de praktische uitvoerbaarheid voor Saba moeilijk.

De integrale aanpak richt zich tevens op toeleiding naar de arbeidsmarkt en het scholen van mensen, waardoor zij hun kansen op de arbeidsmarkt vergroten. Voorbeelden van projecten in het kader van de integrale aanpak sociaaleconomische problematiek (zie ook kader 6.1) die zijn gericht op de arbeidsmarkt, zijn (TK 2014/2015a):

Bonaire: aanpak digitale achterstand, begeleiding naar werk voor jongeren, leerwerktrajecten voor kansarme jongvolwassenen, diverse *job programs* (voor bouw, landbouw, horeca en toerisme);
Sint Eustatius: begeleiding naar stage of werk voor jongeren, diverse *job programs*;
Saba: re-integratie van lokale arbeidskrachten aan de onderkant van de arbeidsmarkt, arbeidsproject voor jongeren met een taakstraf.

6.7 Slotbeschouwing

Op het terrein van arbeid en sociale zekerheid lijkt er onduidelijkheid te zijn geweest in hoeverre de wetgeving gelijk wordt getrokken met die van Europees Nederland. Enerzijds wordt ervan uitgegaan dat de Nederlandse wetgeving en het Nederlandse voorzieningenniveau (geleidelijk) worden ingevoerd, anderzijds is er ruimte voor afwijkingen van de Nederlandse wetgeving door het bijzondere karakter van de eilanden. De transitie naar Caribisch Nederland kenmerkte zich door een regelluwe omzetting van de bestaande Nederlands-Antilliaanse wetgeving. Daarbij is weliswaar de intentie uitgesproken om geleidelijk deze oude wetgeving te vervangen door nieuwe regels die meer op de leest van Europees Nederland zijn geschoeid, maar welke onderdelen op welke termijn zouden moeten worden gewijzigd, heeft men niet nader geconcretiseerd.

Doordat de afspraken tamelijk breed zijn geformuleerd, ontstaan er gemakkelijk verschillen in verwachtingen, of zelfs misverstanden, tussen betrokken actoren. Een voorbeeld is het rapport van de Algemene Rekenkamer (2012) en de reactie van de minister van BZK hierop, waarbij de Algemene Rekenkamer ervan uitging dat op termijn de Nederlandse wetgeving zal worden ingevoerd en de minister daarover opmerkt dat de veronderstellingen ten aanzien van de legislatieve terughoudendheid in het rapport van de Rekenkamer 'berusten op een misverstand': 'steeds is duidelijk geweest dat niet is afgesproken dat alle Nederlandse regelgeving op den duur in Caribisch Nederland zal worden ingevoerd'.
Ook tussen het rijk en de eilandbesturen leiden verschillen in interpretatie van de afspraken tot verwarring. Zo meldt het addendum op het meerjarenprogramma van Bonaire (OLB 2014) dat het rijk een met Nederland vergelijkbaar sociaal stelsel afwijst, terwijl het openbaar lichaam, refererend aan de afspraak toe te werken naar 'een voorzieningenniveau dat past binnen Nederland', die opstelling onacceptabel vindt. Mogelijk is deze onduidelijkheid ook van invloed op de beleving van de bevolking als het gaat om het voorzieningenniveau. De bewoners zijn wellicht in de veronderstelling dat het voorzieningenniveau op de eilanden het niveau van Europees Nederland zal evenaren; echter, tegelijkertijd hebben zij te maken met de uitzonderingen die gemaakt worden voor de specifieke situatie in Caribisch Nederland. De rijksdienst Caribisch Nederland meldt daarover (RCN 2015; Kloosterboer 2013):

> *De verschillen in wet- en regelgeving tussen Europees en Caribisch Nederland leiden over het algemeen tot onvrede, niet alleen onder ambtenaren, ook onder andere bewoners en bestuurders van eilanden die zich in sommige gevallen achtergesteld voelen. Het is voor veel mensen onduidelijk waarom en op welke punten onderscheid wordt gemaakt.*

Het zoeken naar de balans tussen aanpassing aan Europees Nederland en rekening houden met de specifieke omstandigheden, speelt ogenschijnlijk sterker op het terrein van arbeid en sociale zekerheid dan op andere terreinen. De wetgeving op de eilanden wijkt daarover immers duidelijk af van die van Europees Nederland; dit is ook niet geheel zonder reden, omdat de economische omstandigheden en de arbeidsmarkt duidelijk verschillen van die van Europees Nederland. In Europees Nederland heeft men in de sociale zekerheid de afgelopen decennia gezocht naar een balans tussen 'inkomensbescherming' en 'activering'. De hoge uitkeringsvolumes uit het verleden hebben geleid tot de overtuiging dat te hoge inkomensbescherming armoede kan bestendigen, omdat mensen weinig geprikkeld worden om zelf in hun inkomsten te voorzien. Het lijkt of dit principe ook is toegepast op de situatie in Caribisch Nederland: de uitkeringen zijn laag vanwege de veronderstelde aanzuigende werking en geringe prikkelwerking.
Hoewel het Europees-Nederlandse sociaal stelsel niet is overgenomen in Caribisch Nederland, lijkt het stelsel van Caribisch Nederland wel gestoeld op het Europees-Nederlandse gedachtegoed. De armoede is echter ook groot onder groepen waarvan niet verwacht wordt dat zij deelnemen op de arbeidsmarkt, zoals ouderen en arbeidsongeschikten, zodat een geringe prikkelwerking geen rol speelt. De aandacht die armoede en de economische situatie op de eilanden krijgen in diverse beleidsstukken, toont dat op

dit terrein nog niet 'een voor Nederland aanvaardbaar niveau' is bereikt. Overigens wordt inmiddels de ernst van de armoedeproblematiek in Caribisch Nederland wel erkend, zoals onder meer blijkt uit de aandacht hiervoor in het meerjarenplan voor de drie eilanden. Ook de integrale projecten moeten bijdragen aan een verbetering van de sociaal-economische situatie op de eilanden. Hiervoor is jaarlijks een bedrag van ruim 2 miljoen euro beschikbaar. Over de uitvoering van deze projecten is het ministerie van SZW gematigd positief. Het positieve betreft vooral de resultaten, het gematigde de moeilijkheden bij het vinden van geschikt en duurzaam personeel en de onderschatte ernst van de situatie.
Een belangrijke bevinding is dat voor het beleid belangrijke objectieve gegevens over de koopkracht en over armoede en prikkelwerking in de sociale zekerheid nog vrijwel ontbreken.

Noten

1 Overdrachtsinkomen is inkomen wat niet rechtstreeks door het leveren van goederen of diensten wordt verdiend, zoals uitkeringen, kinderbijslag en huursubsidie. Dit in tegenstelling tot primaire inkomens, zoals loon, winst en rente.
2 Tot en met 2010 moesten inwoners van de Nederlandse Antillen (NA) vanaf een inkomen van circa 5.500 dollar per jaar 12,5% loon- en inkomensbelasting betalen. Vanaf 2011 is de belastingvrije som substantieel hoger (inmiddels bijna 12.000 dollar per jaar). Daarnaast was men ook nog premies voor AOV en AWW verschuldigd. In het NA stelsel betaalden belastingplichtigen met zeer lage inkomens (t/m iets boven het minimumloon) dus wel belastingen en premies, maar in het nieuwe stelsel in Caribisch Nederland is dat niet meer het geval.
3 Behoudens verplichtingen die voortvloeien uit de Begrafeniswet BES en de Wet primair onderwijs.
4 Het ministerie van SZW neemt in overeenstemming met het betrokken vakdepartement de beslissing over de honorering van de projectaanvragen.
5 Voor de verdeling van deze middelen over de eilanden wordt de zogenaamde CN-sleutel gehanteerd: 50% van het totale bedrag wordt verdeeld naar rato van de inwonertallen en 50% gelijkelijk over de eilanden. Dit betekent dat Bonaire circa 55% van de middelen ontvangt, Sint Eustatius circa 25% en Saba circa 20%.
6 De eilandelijke overheden zijn, in het kader van de monitoring en evaluatie van het gevoerde beleid, verplicht om informatie over de (afzonderlijke) projecten aan het ministerie van BZK te verstrekken.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2012). *Rijksoverheid en Caribisch Nederland: naleving van afspraken.* Den Haag: Algemene Rekenkamer.
Bennekom, T. van (2012). *De tragiek van Bonaire. Nederlands onvermogen op een eiland waar niets is wat het lijkt.* Leersum: VanDorp Uitgevers.
Besluitenlijst (2008a). Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 31 januari 2008 te Den Haag. Geraadpleegd via http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2008/03/07/besluitenlijst-bes-bestuurlijk-overleg-31-januari-2008-te-den-haag.html
Besluitenlijst (2008b). Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 18 juni 2008 te Den Haag. Geraadpleegd via http://www.eerstekamer.nl/overig/20080619/besluitenlijst_bes_bestuurlijk_2/meta
Besluitenlijst (2008c). Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 20 november 2008 te Den Haag. Geraadpleegd via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31568-7-b1.pdf

Besluitenlijst (2009). Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 3 november 2009 te Curaçao. Geraadpleegd via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-41482.pdf
Besluitenlijst (2010). Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 22 april 2010 te Bonaire. Geraadpleegd via http://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=c9112c59-afe9-490d-9479.1c9ee14765de&title=Besluitenlijst%2022%20april%202010.pdf
BZK (2014). *Bijlage agendapunt 3: verdieping pijler armoede meerjarenplan Caribisch Nederland.* Notitie t.b.v. bespreking in CN-tafel d.d. 10 december 2014.
Caribisch Netwerk (2014). Boodschappen op Bonaire ruim 44% duurder dan in Nederland. Geraadpleegd via http://caribischnetwerk.ntr.nl/2014/02/18/boodschappen-op-bonaire-ruim-40-procent-duurder-dan-in-nederland/
Carolina, M.G.L. en L. Pau (2007). *The shadow economy in the Netherlands Antilles.* Willemstad: Central Bank of the Netherlands Antilles.
Drewes, M. (2012). Armoede in Caribisch Nederland, een verkenning. Waarin manifesteert de armoedeproblematiek zich in Caribisch Nederland en wat weten we over de achterliggende oorzaken? Geraadpleegd via http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/06/22/armoede-in-caribisch-nederland-een-verkenning/armoede-in-caribisch-nederland-een-verkenning.pdf
Ecorys (2012). *Koopkrachtonderzoek. Onderzoek naar koopkrachteffecten en sociaal-economische omstandigheden op Caribisch Nederland*. Rotterdam: Ecorys.
Ecorys (2013). *De arbeidsmarkt in Caribisch Nederland 2013.* Rotterdam: Ecorys.
Haan, E. (1998). *Antilliaanse Instituties. De economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba, 1969-1995* (proefschrift). Capelle a/d Ijssel: Labyrint Publication.
IdeeVersa (2012). *Referentiekader Caribisch Nederland*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Kloosterboer, K. (2013). *Kind op Bonaire: kinderrechten in Caribisch Nederland*. Voorburg: Unicef.
Nibud (2014). *Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Bonaire.* Utrecht: Nibud.
Oeveren, D. van (2006). *Bonaire, een verloren droom.* Barneveld: De Vuurbaak.
OLB (2013). *Programma integrale wijkontwikkeling Bonaire*, 14 augustus. Bonaire: Openbaar Lichaam Bonaire.
OLB (2014). *Een visie op de toekomst van Bonaire, Caribisch Nederland.* Addendum op meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2017, oktober 2014. Bonaire: Openbaar Lichaam Bonaire.
OLS (2014). *Reactie op het meerjarenprogramma.* Saba: Bestuurscollege Openbaar Lichaam Saba.
RCN (2015). *Factsheet RCN en RCN/Centraal*. Bonaire/Sint Eustatius/Saba: Rijksdienst Caribisch Nederland
Slotverklaring (2006). Slotverklaring van de miniconferentie over de toekomstige staatkundige inrichting van CN, gehouden op 10-11 oktober 2006 te Den Haag.
Staatsblad (2010). Besluit onderstand BES: besluit van 14 september 2010, houdende regels met betrekking tot het verlenen van onderstand in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In: *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, jg. 2010, nr. 372.
Staatsblad (2015). Besluit van 13 februari 2015, houdende regels omtrent de verstrekking van tijdelijke bijzondere uitkeringen aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor het verbeteren van de leefbaarheid, de re-integratie naar duurzaam betaald werk en het bevorderen van de maatschappelijke participatie (Tijdelijk Besluit bijzondere uitkeringen integrale projecten BES). In: *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, jg. 2015, nr. 107.
Staatscourant (2010). Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 14 december 2010, nr. IVV/FB/2010/24130 tot eenmalige aanpassing van de bedragen en vaststelling van de tegemoetkomingen van de sociale verzekeringen BES. In: *Staatscourant*, nr. 20720, 22 december 2010.
Staatscourant (2011). Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 november 2011, nr. RUA/A/2011/21144 tot vaststelling van consumentenprijsindexcijfers voor 2012 en op basis daarvan aanpassing van bedragen en tegemoetkomingen van wettelijk minimumloon en uitkeringen voor

Caribisch Nederland, alsmede van premiepercentages van werknemersverzekeringen en volksverzekeringen voor Caribisch Nederland en van het maximumdagloon voor de Wet Ziekteverzekering BES. In: *Staatscourant*, nr. 21373, 29 november 2011.
Staatscourant (2012). Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 30 november 2012-0000044243, tot vaststelling van consumentenprijsindexcijfers voor 2013 voor Caribisch Nederland en op basis daarvan aanpassing van bedragen van tegemoetkomingen en uitkeringen, van het wettelijk minimumloon en het bedrag genoemd in de Regeling Pensioenwet BES, alsmede van premiepercentages van werknemersverzekeringen en volksverzekeringen en van het maximumdagloon voor de Wet Ziekteverzekering BES. In: *Staatscourant*, nr. 25296, 10 december 2012.
Staatscourant (2013a). Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 november 2013, 2013-0000164319, houdende vaststelling van consumentenprijsindexcijfers voor 2014 voor Caribisch Nederland en op basis daarvan, alsmede op basis van bijzondere omstandigheden, wijziging van bedragen van tegemoetkomingen en uitkeringen, van het wettelijk minimumuurloon en het bedrag genoemd in de Regeling Pensioenwet BES, alsmede van premiepercentages van werknemersverzekeringen en volksverzekeringen, van het maximumdagloon voor de Wet ziekteverzekering BES en de Wet ongevallenverzekering BES en de schadeloosstelling voor de bemiddelaar, bedoeld in de Arbeidsgeschillenwet 1946 BES. In: *Staatscourant*, nr. 34037, 6 december 2013.
Staatscourant (2013b). Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 april 2013 DCB/CZW/S&B, houdende regels inzake een eenmalige bijzondere uitkering voor integrale projecten aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Regeling bijzondere uitkering integrale projecten 2013). In: *Staatscourant*, nr. 11910, 8 mei 2013.
Staatscourant (2014). Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 november 2014, 2014-0000158553, houdende vaststelling van consumentenprijsindexcijfers voor 2015 voor Caribisch Nederland en op basis daarvan wijziging van bedragen van tegemoetkomingen en uitkeringen, van het wettelijk minimumuurloon en het bedrag genoemd in de Regeling Pensioenwet BES, alsmede van premiepercentages van werknemersverzekeringen en volksverzekeringen, van het maximumdagloon voor de Wet ziekteverzekering BES en de Wet ongevallenverzekering BES en de schadeloosstelling voor de bemiddelaar, bedoeld in de Arbeidsgeschillenwet 1946 BES. In: *Staatscourant*, nr. 33744, 27 november 2014.
SZW (2014a). Kamervragen van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties. Brief aan de Eerste Kamer, d.d. 24 april 2014, kenmerk 2014-0000051017.
SZW (2014b). *Kamervragen van de leden Kuzu en Van Laar over het bericht 'Nibud bevestigt dat Bonaire ver onder de armoedegrens leeft*. Brief aan de Tweede Kamer, d.d. 14 maart 2014, kenmerk 2014-0000030844.
SZW (2015a). *Samenvattend overzicht uitvoeringsgegevens RCN-unit Sociale Zaken uit de tertaalrapportages (t/m T-III 2014).*
SZW (2015b). *Inbreng SZW t.b.v. evaluatie Caribisch Nederland.*
SZW (2015c). *Rolverdeling Rijk – Openbaar Lichaam ten aanzien van armoedebeleid.*
TK (2006/2007). *Voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 30800 IV, nr. 3. Geraadpleegd op maart 2015 via https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=5866&q=bonaire
TK (2012/2013). *Kennismaking met het Caribisch deel van het Koninkrijk*. Brief van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties aan de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, d.d. 16 maart 2012, kenmerk 2012-0000129638.
TK (2013/2014). Brief van de staatssecretaris van SZW. Eerste Kamer, vergaderjaar 2012/2013, d.d. 20 maart 2014, 33 750 IV, O.
TK (2014/2015a). *Overzicht projecten Caribisch Nederland*. Brief aan de Tweede Kamer van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, d.d. 15 december 2014, kenmerk 2014-0000188898.

TK (2014/2015b). *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 24515, nr. 296.

7 Sociale veiligheid

Pepijn van Houwelingen

7.1 De veiligheidssituatie op de eilanden

Hoe staat het met de veiligheid in Caribisch Nederland? Volgens de auteurs van het rapport *Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013* is de criminaliteit in Caribisch Nederland relatief aanzienlijk en krijgen criminaliteitsvormen die minder goed zichtbaar zijn, zoals fraude en witwassen, weinig aandacht in de opsporing (Mooij et al. 2013: 187). Dit komt doordat specialistische opsporingscapaciteit niet of beperkt beschikbaar is op de eilanden. Huiselijk geweld, bedreigingen, mishandelingen en zedendelicten komen relatief vaak voor in Caribisch Nederland.

Berichtgeving over de veiligheid(sontwikkeling) in Caribisch Nederland is vrij somber. De procureur-generaal merkt begin 2015 bijvoorbeeld op dat als er niets gebeurt we 'langzaam maar zeker afglijden naar een steeds crimineler samenleving. […] We zijn nog niet in staat om een effectief en afdoende antwoord te geven op de criminaliteit.' Daarnaast is de justitiële keten volgens hem niet opgewassen tegen de georganiseerde misdaad, die ruim vertegenwoordigd is op de eilanden.[1] Een voormalig hoofdofficier van justitie noemt de sterke stijging van het aantal overvallen in 2013 op Bonaire 'zeer verontrustend'.[2] In 2012 waren de voormalig hoofdofficier, de korpschef en de gezaghebber op Bonaire het erover eens dat het niet goed ging met de veiligheid op Bonaire.[3]

Maar wat zeggen de cijfers? Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) registreert criminaliteitscijfers in het systeem Actpol. Echter, in het verleden zijn niet alle aangiften systematisch ingevuld in dit systeem. Zo is gebleken dat er in de eerste helft van 2011 153 aangiften van woninginbraak zijn opgenomen in Actpol, terwijl handmatig onderzoek uitwijst dat er sprake was van 232 aangiften (RvdR 2012a: 42). Doordat er sinds 2012 steeds meer wordt gehamerd op het registreren van alle incidenten en doordat er soms sprake is van dubbeltellingen, kan dit betekenen dat er vertekeningen optreden als cijfers van jaar tot jaar vergeleken worden (Van der Mark et al. 2012: 12). Bovendien maakt de recherche naar verwachting pas vanaf begin 2015 gebruik van Actpol voor het registreren van zaken. Daarvoor werd door de recherche een apart informatiesysteem, Summ-IT, gebruikt voor de registratie (Nauta en Van Egmond 2015: 67). Vanwege deze lacunes concludeert de Raad voor de Rechtshandhaving (RvdR) dat het niet mogelijk is een inhoudelijke uitspraak te doen over de door het KPCN behaalde resultaten op het gebied van de opsporing (RvdR 2013a: 59). De gehanteerde indelingen van de verschillende vormen van criminaliteit zijn ook niet altijd even duidelijk en vergelijkbaar door de tijd. Een gewelddadige beroving, *atrako* genaamd, kan in rapportages bijvoorbeeld onder zowel vermogenscriminaliteit als geweldscriminaliteit worden gerangschikt. Voor

Saba en Sint Eustatius zijn daarnaast pas vanaf 2011 betrouwbare registraties beschikbaar (Mooij et al. 2013).
Op basis van drie verschillende bronnen is, met alle beperkingen van dien, voor Bonaire in tabel 7.1 een overzicht gegeven van de geregistreerde criminaliteitsontwikkeling op het eiland sinds 2008.

Tabel 7.1
Geregistreerde criminaliteit Bonaire, 2008-2014

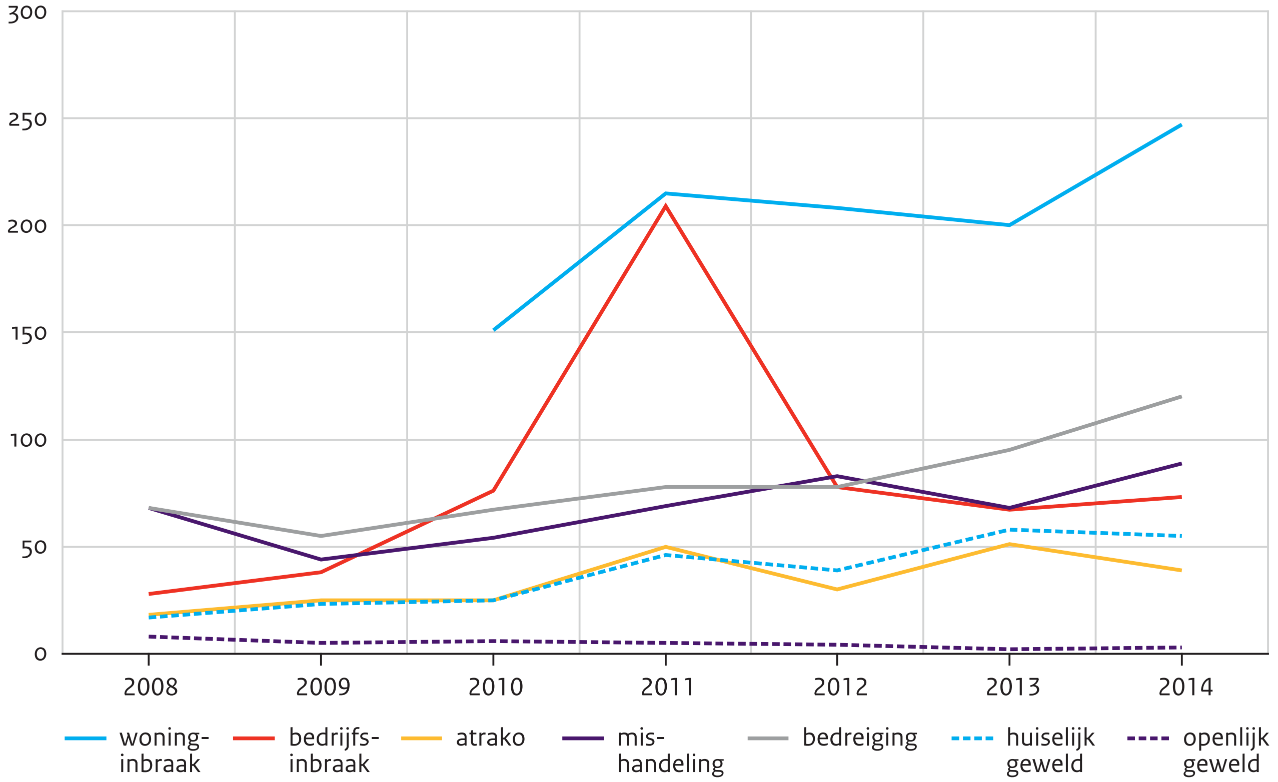
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
vermogen							
woninginbraak			151	215	208	200	247
bedrijfsinbraak	28	38	76	209	78	67	73
diefstal[a]	813	1064	1000	978	645		
totaal	841	1102	1247	1402			
geweld							
atrako	18	25	25	50	30	51	39
mishandeling	68	44	54	69	83	68	89
bedreiging	68	55	67	78	78	95	120
huiselijk geweld	17	23	25	46	39	58	55
moord/doodslag	6	3	2	4	1		3
wapens	32	25	21	25	44		
openlijk geweld	8	5	6	5	4	2	3
totaal	217	180	200	277			
jeugd	29	23	9	28			
overig	641	722	571	265			
totaal	1728	2027	2027	1972			

a Omdat de cijferreeks van het KPCN niet aansluit bij de eerdere cijferreeksen, zijn voor deze criminaliteitsvorm geen cijfers gegeven voor de laatste twee jaren.

Bron: Mooij et al. (2013); Van der Mark et al. (2012); Presentatie criminaliteitscijfers Bonaire 2014

In figuur 7.1 beperken we ons tot de criminaliteitsvormen waarvoor vanaf de transitie tot en met 2014 voldoende betrouwbare cijfers kunnen worden gepresenteerd.

Figuur 7.1
Enkele geregistreerde criminaliteitsvormen op Bonaire, 2008-2014



Bron: Mooij et al. (2013); Van der Mark et al. (2012); Presentatie criminaliteitscijfers Bonaire 2014

Opvallend is de enorme piek van het aantal bedrijfsinbraken in 2011. In 2011 was een aantal (jeugd)bendes actief die soms wel honderd keer per maand ergens inbraken. Dit is aangepakt met een speciaal inbraakteam; volgens een voormalig hoofdofficier van justitie is men er zo, samen met het gebruik van DNA-materiaal, in geslaagd het aantal inbraken behoorlijk terug te dringen. Uitgezonderd de bedrijfsinbraken en openlijke geweldpleging zijn de in figuur 7.1 weergegeven criminaliteitsvormen sinds 2010 behoorlijk gestegen, van in totaal 404 incidenten in 2010 naar 626 incidenten in 2014. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de bevolking op Bonaire ook behoorlijk is gegroeid, van 15.700 personen in 2010[4] naar 18.413 personen in 2014.[5] Toch is deze stijging van 17% aanzienlijk minder dan de criminaliteitsstijging in de geselecteerde categorieën.

Hoe zien de cijfers eruit voor Saba en Sint Eustatius? Zoals aangegeven, beschikken we voor deze eilanden niet over betrouwbare cijfers voor 2011.[6] De beschikbare criminaliteitscijfers voor Saba vertonen geen duidelijke algemene trend. Het aantal diefstallen lijkt te dalen, maar huiselijk geweld wordt weer vaker gerapporteerd (tabellen 7.2 en 7.3).

Tabel 7.2
Geregistreerde criminaliteit Saba, 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
vermogen				
woninginbraak		12	4	9
bedrijfsinbraak			3	3
diefstal	21	14	16	6
geweld				
atrako	0	2	0	0
mishandeling		28	9	16
bedreiging		19	7	20
huiselijk geweld	1	9	8	18
moord/doodslag	0	8		
wapens	0	0		
openlijk geweld			0	1
jeugd				
overig				
totaal				

Bron: Van der Mark et al. (2012); Presentatie criminaliteitscijfers Saba 2014 (niet ingevuld: cijfers ontbreken)

Op Sint Eustatius is het aantal vermogensdelicten de laatste jaren redelijk stabiel gebleven; het aantal atrako's is wat gestegen, maar het aantal bedreigingen laat duidelijk een daling zien. Ook het aantal mishandelingen in 2014 is aanzienlijk lager dan een jaar eerder.

Al met al is het criminaliteitsbeeld op de twee kleine Bovenwindse eilanden sinds de transitie stabiel te noemen. Op Bonaire lijkt er echter sprake te zijn van een langzame maar zekere stijging van de criminaliteit.

Uiteraard resulteert niet elk geregistreerd misdrijf in een vervolging; de meeste misdrijven worden immers niet opgelost. Desalniettemin kan het aantal geregistreerde verdachten door het openbaar ministerie ons een indicatie geven van de veiligheidsontwikkeling in Caribisch Nederland.

Tabel 7.3
Geregistreerde criminaliteit Sint Eustatius, 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
vermogen				
woninginbraak		36	14	28
bedrijfsinbraak		15	19	13
diefstal		29	43	31
geweld				
atrako	2	0	4	3
mishandeling		32	31	13
bedreiging		47	16	10
huiselijk geweld		11	3	11
moord/doodslag	2	2	0	3
wapens	3	3		
openlijk geweld			1	1
jeugd				
overig				
totaal				

Bron: Van der Mark et al. (2012); Presentatie criminaliteitscijfers Sint Eustatius 2014 (niet ingevuld: cijfers ontbreken)

In vergelijking met de periode voor de transitie zijn de afgelopen jaren minder mensen op Bonaire vervolgd voor moord of geweld (tabel 7.4). Het aantal verdachten dat is vervolgd vanwege vermogensmisdrijven en drugsgerelateerde misdrijven is echter behoorlijk toegenomen.

Op Sint Eustatius zijn in 2013 voor zowel geweldsmisdrijven als drugsgerelateerde misdrijven aanmerkelijk minder mensen vervolgd dan in 2012. Ook Saba laat voor bijna alle vormen van misdaad tussen 2012 en 2013 een afname zien van het aantal vervolgingen.

Tabel 7.4
Aantal geregistreerde verdachten Bonaire, 2008-2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
moord en poging tot moord	28	32	11	14	20	5
geweldsmisdrijf	72	68	59	119	114	116
zedenmisdrijf	9	10	8	23	21	19
vermogensmisdrijf	90	151	144	97	94	111
wapengerelateerd misdrijf	1	1	1	6	7	11
drugsgerelateerd misdrijf	67	77	40	27	27	54
overig				41	51	71

Bron: The Caribbean Netherlands in figures 2013; Mooij et al. (2013)

Tabel 7.5
Aantal geregistreerde verdachten Sint Eustatius, 2010-2013

	2010	2011	2012	2013
moord en poging tot moord			3	1
geweldsmisdrijf			46	26
zedenmisdrijf	0	1	7	8
vermogensmisdrijf	11	22	18	19
wapengerelateerd misdrijf	1	1	1	0
drugsgerelateerd misdrijf	4	1	13	3
overig	5	4	8	10

Bron: The Caribbean Netherlands in figures 2013; Mooij et al. (2013)

Tabel 7.6
Aantal geregistreerde verdachten Saba, 2012-2013

	2012	2013
moord en poging tot moord	2	3
geweldsmisdrijf	28	16
zedenmisdrijf	1	3
vermogensmisdrijf	7	2
wapengerelateerd misdrijf	5	0
drugsgerelateerd misdrijf	7	8
overig	10	8

Bron: The Caribbean Netherlands in figures 2013

Over de veiligheidsontwikkeling in Caribisch Nederland is onlangs het uitgebreide rapport *Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013* verschenen (Mooij et al. 2013). We zullen vooral op basis van dit rapport, maar ook andere bronnen, zoals het jaarverslag van het OM-BES, naast de

eerder genoemde cijfers, een kort beeld schetsen van de veiligheidsontwikkeling in Caribisch Nederland in de afgelopen jaren. In het algemeen is de criminaliteit in Caribisch Nederland, relatief gezien uiteraard, aanzienlijk en structureel van karakter (OM 2014: 3). Het OM baseert deze conclusie op het zojuist aangehaalde rapport *Veiligheidsbeeld*. Daarin worden de vele geweldsmisdrijven deels toegeschreven aan een machocultuur: een cultuur waarin sprake is van alcohol- en drugsgebruik in combinatie met dominant gedrag (Mooij et al. 2013: 51). Op Saba bijvoorbeeld zijn de afgelopen jaren verscheidene grote vechtpartijen geweest (Mooij et al. 2013: 139-140). Ook de toegenomen financiële problemen van veel Caribische Nederlanders door de prijsstijgingen sinds de transitie, worden als oorzaak aangewezen. Het gaat hier niet alleen om eenvoudige overlevingscriminaliteit, maar ook om criminaliteit die het gevolg is van de stress in gezinnen als gevolg van armoede en de resulterende ontregeling van de gezinnen.

Daarnaast vermelden meerdere auteurs de disfunctionele familiestructuur op de eilanden. Er zijn weinig tweeoudergezinnen (Kloosterboer 2013: 8). Moeders krijgen jong kinderen; het geboortecijfer bij tienermoeders in 2011 is 38 in Caribisch Nederland, bijna tien keer zo hoog als het cijfer in Europees Nederland (4,8) (Mooij et al. 2013: 171). De vaders laten zich niet zien en nemen geen verantwoordelijkheid voor hun kinderen. Het komt regelmatig voor dat vrouwen kinderen van meerdere mannen hebben. Het ontbreken van gezinsvorming leidt ook tot promiscuïteit, wat weer aanleiding geeft tot ruzie en geweld (De Bruijn et al. 2014: 13). Huiselijk geweld, verwaarlozing en (seksueel) misbruik komen dan ook veel voor (Kloosterboer 2013: 7). Deskundigen wijzen op de ernst van de situatie en spreken van huiselijk geweld, ernstige verwaarlozing, misbruik en incest. Deze cultuur van huiselijk geweld wordt van generatie op generatie doorgegeven. Repressie en fysiek geweld is ingeslepen in het dagelijks bestaan.
Veel kinderen groeien op in een omgeving waarin schreeuwen en slaan aan de orde van de dag zijn (Kloosterboer 2013: 8). 34% van de vaders en 16% van de moeders tuchtigen hun kinderen met de riem (De Bruijn et al. 2014: 13). Sinds de staatkundige transitie is hier overigens veel meer aandacht voor gekomen, vooral in het onderwijs en bij de politie (Mooij et al. 2013: 141). Exacte cijfers over de omvang van huiselijk geweld zijn door gebrekkige registraties moeilijk te geven, maar geschat wordt dat ongeveer de helft van alle vrouwen en 40% van de mannen op enig moment in hun leven slachtoffer van huiselijk geweld is (De Bruijn et al. 2014: 5).

In Caribisch Nederland is er geen apart jeugdstrafrecht. Hoewel daarmee veel kosten bespaard kunnen worden (er zijn immers geen aparte jeugdinrichtingen nodig), is dit een groot gemis, vooral ook omdat de jeugdcriminaliteit zo hoog is in Caribisch Nederland. Gesprekspartners bij de politie en het openbaar ministerie geven aan dat de jeugdproblematiek hierdoor niet effectief kan worden aangepakt: kinderen vanaf 16 jaar vallen onder het meerderjarigenstrafrecht en kinderen onder de 16 jaar kunnen binnen de wettelijke kaders niet of nauwelijks worden aangepakt. Sinds 2010 is de Voogdijraad in staat om jeugdreclasseringstaken uit te laten voeren. Er wordt daarbij samengewerkt met het OM, de leer-

plichtambtenaar, de politie en de school, om zo schoolverzuim en kleine delicten aan te pakken (TK 2011/2012a: 5).
Sinds 2010 is alles erop gericht jeugdcriminaliteit te voorkomen. Hiervoor zijn drie zogenaamde interventiemodellen geïntroduceerd, voor lichte, gemiddelde en ernstige jeugdcriminaliteit: respectievelijk Halt-afdoening, het Officiersmodel waarbij aangifte wordt gedaan die kan worden afgedaan door de officier van justitie, en het Rechtersmodel waarbij de verdachte onherroepelijk voor de rechter verschijnt. Doel is te voorkomen dat minderjarigen moeten worden opgesloten. Deze aanpak heeft ertoe geleid dat het aantal minderjarige verdachten ingeschreven bij het OM sterk is gedaald, van 41 in 2008 naar 26 in 2011 (TK 2011/2012b: 3).
Toch blijft jeugdcriminaliteit een groot probleem in Caribisch Nederland, vooral op Bonaire. Daar lijkt, in tegenstelling tot de Bovenwindse eilanden, de (jeugd)criminaliteit verder toe te nemen (Kloosterboer 2013: 10). Ook op Saba en Sint Eustatius voeren geweldszaken de boventoon (OM 2014: 26). Een van de oorzaken die hiervoor wordt aangewezen, is de eerdergenoemde disfunctionele familiestructuur op de eilanden.

Daarnaast is het, onder andere door de armoede in Caribisch Nederland, voor jongeren minder vanzelfsprekend om te gaan werken voor hun geld in plaats van het te stelen (Mooij et al. 2013: 100). Ook vervelen jongeren zich, omdat ze niet veel te doen hebben op de eilanden – verveling die kan resulteren in criminaliteit (Kloosterboer 2013: 10). Voor het oprichten van een veiligheidshuis, zoals in Europees Nederland, zijn er te weinig jongeren op de Cariben (TK 2011/2012b: 1). Een hoofdinspecteur van de Raad voor de Rechtshandhaving wijst er daarnaast op dat de aanwezigheid van een groot vliegveld, in het bijzonder Bonaire, kwetsbaar maakt voor allerlei vormen van criminaliteit die van buiten het eiland komt, zoals drugscriminaliteit. Dat komt volgens de voormalig hoofdofficier van Justitie ook door het gemak waarmee men onopgemerkt van Curaçao naar Bonaire kan varen.

7.2 Het Nederlands Caribisch veiligheidsstelsel

De veiligheidsketen in Caribisch Nederland bestaat, net zoals in Europees Nederland, uit een aantal onderdelen. De belangrijkste veiligheidsvoorziening is de politie. Sinds 10 oktober 2010 hebben de BES-eilanden hun eigen politiekorps, het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN). Het KPCN heeft een formatie van 153,5 fte en, in 2014, een bezetting van 143 fte.[7] De volgende stap in de veiligheidsketen is het openbaar ministerie (OM). De eilanden van Caribisch Nederland hebben sinds de transitie hun eigen zelfstandig OM, het Parket Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Curaçao en Sint Maarten hebben ook elk hun eigen OM. Aan het hoofd van deze drie OM's staat een gezamenlijke procureur-generaal, van wie het parket zich op Curaçao bevindt (Parket Bonaire 2014: 4). Veroordeelden kunnen ten slotte in de gevangenis op Bonaire belanden. Op Saba en Sint Eustatius zijn enkele politiecellen aanwezig, waar verdachten tijdelijk kunnen worden vastgezet. Op Bonaire bevindt zich een reguliere gevangenis, die wordt beheerd door de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland Bonaire (JICN). De totale capaciteit van JICN bedraagt 122 plaatsen en de formatie van 112 fte

wordt bezet door 106 fte (RvdR 2014f: 12 en 36). Naast deze drie primaire veiligheidsactoren is er ook een aantal ondersteunende diensten actief, zoals de reclassering, de Voogdijraad en slachtofferhulp. In tegenstelling tot andere sectoren, heeft de veiligheidsproductie sinds 10 oktober 2010 geen grote veranderingen ondergaan; de veiligheid wordt op eenzelfde manier gewaarborgd. De organisaties die betrokken zijn bij de veiligheid zijn wel veranderd; het KPCN is zelfs een geheel nieuwe organisatie, die voor de transitie nog niet bestond.

7.3 Afspraken

Op de miniconferentie over de toekomstige staatkundige inrichting van Caribisch Nederland in 2006 is afgesproken dat Nederland verantwoordelijk zal worden voor de rechtshandhaving en de inrichting van de rechtspleging in Caribisch Nederland. De rechtspraak zal daarbij in handen blijven van het gemeenschappelijk Hof van Justitie van de zes eilanden. Dit hof verzorgt de rechtspraak, in eerste aanleg en in hoger beroep, die betrekking heeft op civiele zaken, strafzaken en bestuursrechtelijke zaken (waaronder belastingzaken). Na de transitie zal de Koninklijke Marechaussee (KMar) bepaalde politietaken gaan uitvoeren, onder aansturing van de korpschef van Caribisch Nederland.

Het bestuurlijk overleg op 31 januari 2008 in Den Haag heeft tot het besluit geleid dat er een kwalitatieve verbeterslag zal plaatsvinden in de politieorganisatie in Caribisch Nederland. De basispolitietaken zullen na de staatkundige transitie onder Nederlandse verantwoordelijkheid worden uitgevoerd. Voor de beschikbaarheid van de benodigde inzet, bijzondere diensten en expertise zal Nederland zorgdragen. In totaal komt hiervoor 6 miljoen euro beschikbaar, waarvan 2 miljoen in 2008 en 4 miljoen in 2009. Bij de besteding van deze middelen wordt prioriteit gegeven aan de inrichting van een gemeenschappelijke multidisciplinaire meldkamer, verbetering (*outsourcing*) van de politiecellen (de start is gekoppeld aan de nieuwbouw van het huis van bewaring), en de ontwikkeling, opleiding en training van politiepersoneel (uiterlijk 1 juli 2009). In het bestuurlijk overleg van 31 januari is ook afgesproken dat veiligheid een prioriteit is, waarbij de doorontwikkeling van de politieorganisatie, de kwaliteit van de rampenbestrijding, de jeugddetentie en de detentiecapaciteit bijzondere aandacht zullen hebben.

Het bestuurlijk overleg op 18 juni 2008 in Den Haag heeft tot een aantal aanvullende afspraken geleid voor de veiligheid in Caribisch Nederland in de jaren 2008 en 2009.
Zo heeft Nederland in 2008 de inzet van de Koninklijke Marechaussee voortgezet, en in 2009 de in gang gezette verbetering met kracht voortgezet, met afzonderlijke programma's voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voorts wordt vanuit het ministerie van BZK – overigens is sinds 2011 het ministerie van Justitie de korpsbeheerder – het op voldoende niveau brengen van de politie als prioriteit bestempeld. In dat kader wordt het verbeterplan voor het Korps Politie Bonaire onder de nieuwe korpschef voortgezet. Ook is afgesproken dat de samenwerkingsrelaties met de Nederlandse politie- en brandweerorgani-

saties worden voortgezet en, waar nodig, geïntensiveerd. Verder is afgesproken dat er een organisatie komt waarbij de basispolitiezorg gegarandeerd wordt. Dit betekent dat een aantal specifieke politietaken zoals handhaving van de openbare orde, het wijkgericht werken, toezicht, afhandelen van incidenten, verlenen van hulp, optreden bij jeugd- en zedendelicten, en eenvoudige recherchewerkzaamheden met voldoende kwaliteit door het lokale korps uitgevoerd kunnen worden. Ten slotte zal voor Saba en Sint Eustatius worden gestreefd naar een 24-uursbezetting van de politieposten en naar een betere bereikbaarheid van de meldkamer voor noodgevallen.

Op het laatste bestuurlijk overleg voor de transitie, gehouden op 20 november 2008 in Den Haag, is een groot aantal concrete afspraken gemaakt over de inrichting van de veiligheid in Caribisch Nederland. Deze afspraken hebben weliswaar voornamelijk betrekking op de situatie voor de staatkundige transitie, maar zijn structureel van aard en werken dus door in de situatie na de transitie. De afspraken betreffen uitsluitend de aard en omvang van voorzieningen. Er zijn geen afspraken gemaakt over veiligheidsprestaties, bijvoorbeeld het aantal technische sepots, opsporingspercentage enzovoort. De afspraken zijn samengevat in kader 7.1.

Kader 7.1 Bestuurlijke afspraken gemaakt op 20 november 2008 in Den Haag

- Na de huidige succesvolle inzet zal Nederland ook voor 2009 en 2010 personeel van de Koninklijke Marechaussee (KMar) ter beschikking stellen voor inzet op de eilanden. Op Bonaire worden zeven man gestationeerd, op Saba en Sint Eustatius elk drie man. Daarnaast zal recherchecapaciteit op Curaçao (7 fte) en Sint Maarten (6 fte) ook ingezet worden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De KMar zal tevens ondersteuning leveren op het gebied van grenstoezicht, drugscontroles en de basispolitiezorg. Vanuit de rest van de pool wordt ondersteuning geboden op recherchegebied voor de eilanden.
- In vervolg op de nieuwbouw/verbeteringen van de politiebureaus op Sint Eustatius en Bonaire, zal Nederland nog in 2008 de middelen beschikbaar stellen voor de nieuwbouw/verbetering van de politiehuisvesting op Saba (dit zijn extra middelen bovenop de eerdergenoemde 6 miljoen euro).
- Nog in 2008 stelt Nederland maximaal 1 miljoen euro beschikbaar voor de politie (dit bedrag is bovenop de eerdergenoemde 6 miljoen euro), voor een of meer van de volgende doelen: de versterking van de gebiedsgerichte politiezorg / verbetering zichtbaarheid politie (voor 1 mei 2009 wordt gestart met een uitwisseling met de politie van Midden- en West-Brabant), de vorming van een mountainbiketeam voor de politiesurveillance in Kralendijk en bijbehorende opleiding van de mountainbikers (uiterlijk 1 mei 2009), de werving van lokaal en Nederlands personeel voor de politie (start wervingscampagne uiterlijk 1 april 2009), en een betere uitrusting voor de verkeersafdeling en recherche (de aanschaf van voertuigen voor de politie, bv. een takelwagen).
- Nederland heeft voor 2008 middelen beschikbaar gesteld voor trainingen en daaraan gekoppeld controles, ter bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel (dit bedrag is bovenop de eerdergenoemde 6 miljoen euro).

- Op 16 december 2008 zal een opgeknapt en veiliger huis van bewaring worden opgeleverd op Bonaire. Nederland heeft hiertoe een kwartiermaker gestationeerd op Bonaire. Hij wordt hierbij ondersteund door 20 penitentiaire-inrichtingswerkers uit Nederland. Tevens wordt zorggedragen voor de training van het lokale personeel.
- De inzet van Reclassering Nederland op Bonaire zal in 2009 worden voortgezet. In 2009 wordt bezien hoe deze inzet kan worden uitgebreid naar Saba en Sint Eustatius.
- Het openbaar ministerie wordt voorbereid op de nieuwe staatkundige structuur. Sinds 1 november 2008 is een driemanschap aan de slag met het opstellen van een plan van aanpak voor Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden. Nederland stelt hiervoor voor een half jaar de voormalige hoofdofficier van justitie van Amsterdam ter beschikking.
- Ook voor het Gemeenschappelijk Hof geldt dat de structuur dient te worden aangepast aan de nieuwe staatkundige verhoudingen. Hiervoor wordt mede aansluiting gezocht op het verbeterplan voor het Hof, dat in het kader van het Plan veiligheid Nederlandse Antillen al loopt.
- Het uitgangspunt van de Rijkswet personenverkeer is vrijheid van toegang en verblijf voor alle (Europese en Caribische) Nederlanders. Bij de vestiging van Nederlanders op de eilanden zal ook rekening gehouden moeten worden met de beperkingen die de infrastructurele voorzieningen op de eilanden met zich meebrengen. Mogelijk is de Rijkswet personenverkeer niet de geëigende plaats om hierover iets te regelen, en zal het door middel van een ander instrument moeten worden geregeld, bijvoorbeeld in de sfeer van de ruimtelijke ordening.
- In het kader van de totstandkoming van de Rijkswet personenverkeer zullen de mogelijkheden van het gebruik van de sedula (identiteitsbewijs voor Caribisch Nederland), voor het reizen binnen het Koninkrijk, worden bezien. De rol van de gezaghebber bij de toelating van vreemdelingen tot de eilanden zal door de minister van Justitie worden bezien. Bij de invoering van het Vluchtelingenverdrag op de eilanden zal door Nederland ook worden voorzien in een goede communicatie hierover, zowel op de eilanden als in de regio.
- Uiterlijk april 2009 zijn de door Nederland geplaatste oefencontainers voor de brandweer op ieder van de eilanden gereed. In januari 2009 levert Nederland nieuwe blusuitrusting voor de brandweerkorpsen op de eilanden. In 2009 wordt gestart met het verbetertraject voor de brandweer en rampenbestrijding op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Uiterlijk de eerste helft van 2009 wordt hiertoe een samenwerkingsovereenkomst getekend tussen Caribisch Nederland, het brandweerkorps Den Haag en BZK. Op 1 april 2009 is een meerjarenopleiding-, materiaal- en oefenplan gereed voor de brandweerkorpsen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In de eerste helft van 2009 wordt gestart met het opzetten van een uniform examineringssysteem voor de brandweerkorpsen op de eilanden, dat vanaf de transitiedatum zal gaan gelden. Bonaire, Sint Eustatius en Saba nemen de Eilandsverordening brandweer en rampenbestrijding 2008 uiterlijk 1 januari 2009 aan.

7.4 Specifieke situatie op de eilanden

In diverse officiële documenten over de veiligheid in Caribisch Nederland wordt herhaaldelijk het volgende opgemerkt (TK 2012/2013).

> *Het is van belang om rekening te houden met de bijzondere omstandigheden van de openbare lichamen. Voor het Caribisch deel van Nederland is en wordt gekozen voor maatwerk. Op de drie eilanden worden gefaseerd verbetermaatregelen doorgevoerd door alle betrokken departementen. De verwachtingen ten aanzien van Caribisch Nederland moeten echter in die zin worden getemperd dat de voorzieningen in Caribisch Nederland niet vergeleken kunnen worden met die in Europees Nederland. Overwegingen van gelijkheid vormen geen voldoende rechtvaardigingsgrond voor het overnemen van de voorzieningen die we in Europees Nederland kennen. De gedachte van de wetgever is juist geweest, dat de bijzondere ligging en de specifieke sociaaleconomische omstandigheden van Caribisch Nederland aanleiding moeten kunnen geven tot een specifiek wettelijk regime, dat uitsluitend voor de eilanden geldt.*

De situatie in Caribisch Nederland is, met andere woorden, dus niet zonder meer vergelijkbaar met die in Europees Nederland. Ook de drie eilanden onderling zijn niet zomaar vergelijkbaar. Er is, zeker met betrekking tot de veiligheidsvoorzieningen, met name een groot verschil waarneembaar tussen de twee Bovenwindse eilanden Saba en Sint Eustatius en het Benedenwindse eiland Bonaire. Het laatste eiland is veel groter en heeft aanzienlijk meer veiligheidsvoorzieningen. Bij de inrichting van het Korps Politie Caribisch Nederland is daar ook expliciet rekening mee gehouden. Op Saba en Sint Eustatius concentreert het korps zich op de basispolitiezorg, met een beperkte intake die zich alleen richt op de eenvoudige misdrijven. De meer specialistische korpsbrede kennis is aanwezig op Bonaire (Van der Baars et al. 2010: 2-3). Sinds kort is er overigens structureel 1 fte recherchecapaciteit beschikbaar voor de Bovenwindse eilanden.[8]

De geografische spreiding van de drie eilanden is een grote uitdaging voor het leveren van adequate voorzieningen in het algemeen, en veiligheidsvoorzieningen in het bijzonder. Dit geldt vooral voor de Bovenwindse eilanden, die het met beperkte voorzieningen moeten doen. Bonaire, waar vrijwel alle voorzieningen zijn, ligt 900 kilometer van Saba en Sint Eustatius. Zo moeten advocaten voor verdachten op de twee Bovenwindse eilanden van Sint Maarten komen; dit is niet altijd makkelijk te regelen en is uiteraard kostbaar. Door de bijzondere omstandigheden op de eilanden en hun kleine schaal, ligt de beschikbaarheid van bepaalde voorzieningen niet voor de hand. Er komen bijvoorbeeld geen justitiële jeugdinrichting en geen fysiek veiligheidshuis (brief ministerie van Justitie, 4 oktober 2010). Wel zal het concept veiligheidshuis zijn weg vinden in een nauwe afstemming tussen alle ketenpartners. Omdat er geen jeugdstrafrecht is, is vooral de afstemming tussen gezinsvoogdij en jeugdzorg van groot belang.

De kleinschaligheid van de eilanden levert dus problemen op, maar geeft volgens de hoofdinspecteur veiligheid (Raad voor de Rechtshandhaving) voor Caribisch Nederland ook

kansen. Mensen kennen elkaar, waardoor veel zaken onderling geregeld kunnen worden zonder tussenkomst van de politie. Sociale druk houdt mensen in het gareel, maar kan er uiteraard ook toe leiden dat misstanden niet gemeld worden. Kleinschaligheid verschaft context. Bovendien, aldus de minister, 'kennis van lokale omstandigheden is een pre' (TK 2014/2015: 6). Anderzijds bemoeilijkt de kleinschaligheid en het feit dat bijna iedereen elkaar kent, de opsporing, vooral op de Bovenwindse eilanden. Op Saba bijvoorbeeld kunnen rechercheurs niet onopgemerkt verblijven, waardoor ze hun onderzoek soms vanuit Sint Maarten moeten doen (OM 2014: 28). Als een agent ziet dat hij moet optreden tegen iemand in zijn familie- of vriendenkring, wordt op basis van een speciaal protocol een andere agent ingezet. Zo komen zaken niet te dicht bij de persoonlijke omgeving van de politiemensen.
Lage boetes kunnen op de Bovenwindse eilanden lastig worden geïnd, omdat verdachten bij het in gebreke blijven naar de gevangenis op Bonaire moeten worden vervoerd, tegen hoge kosten. Een voorlopige hechtenis op Bonaire brengt voor Bovenwindse verdachten veel ongemak met zich mee – zij zijn zo'n 900 kilometer verwijderd van vrienden en familie en omgeven door mensen wier taal, Papiaments, zij niet spreken. De voormalig hoofdofficier van justitie geeft aan dat dat dit ongemak voor een rechter in het verleden meer dan eens reden is geweest om, ook bij ernstige misdrijven, de hechtenis ongedaan te maken, wat weer veel onbegrip oplevert op de Bovenwindse eilanden. Zij krijgen het gevoel door Bonaire niet serieus te worden genomen.
Expertiseniveaus en kwaliteitsnormen die in Nederland gebruikelijk zijn, kunnen in Caribisch Nederland niet altijd gehaald worden.[9] De reclassering wordt door de Raad voor de Rechtshandhaving goed beoordeeld, maar in een kamerbrief meldt de regering dat het inderdaad moeilijk is 'het niveau dat wij van de reclassering in Nederland verwachten, in die kleine gemeenschappen ook te bereiken' (TK 2014/2015: 10).

Andere speciale omstandigheden die van invloed zijn op de veiligheid, zijn de slechte wegen, vooral op Sint Eustatius (Mooij et al. 2013: 131), verouderde wetgeving die het onmogelijk maakt op te treden tegen rijden onder invloed (Stolte 2014: 6), en een geringe bereidheid aangifte te doen op Sint Eustatius en Saba (Mooij et al. 2013: 173). Op Bonaire speelt dat inwoners die alleen het Papiaments machtig zijn, als verdachte hun proces niet goed kunnen volgen en de veroordeling (allemaal in het Nederlands) niet kunnen lezen.

7.5 De situatie na 5 jaar

Nederland is na 10 oktober 2010 verantwoordelijk geworden voor de rechtshandhaving en de inrichting van de rechtspleging in Caribisch Nederland. In de slotverklaring van de miniconferentie, gehouden in Den Haag op 10 en 11 oktober 2006, over de toekomstige staatkundige inrichting van Caribisch Nederland, is (ook) een aantal voornemens uitgesproken over de ontwikkeling van veiligheidsvoorzieningen in Caribisch Nederland na de transitie (zie § 7.3). Zo zal Nederland onder andere moeten zorgen voor de beschikbaarheid van de benodigde middelen voor de basispolitietaken, bijzondere diensten en expertise. Verbete-

ring van de politieorganisatie, de kwaliteit van de detentiecapaciteit in het algemeen en de jeugddetentie in het bijzonder krijgen daarbij speciale aandacht. We zullen in deze paragraaf de belangrijkste veiligheidsvoorzieningen een voor een bekijken.

We merken allereerst op dat de bestuurlijke afspraken vermeld in kader 7.1, voor zover dit kan worden nagegaan, zijn nagekomen. Nederland heeft op allerlei manieren intensief geïnvesteerd in de veiligheid in Caribisch Nederland sinds 10 oktober 2010. Het uitgangsbudget van de KPCN van 2010, 7 miljoen euro, is in een paar jaar tijd verdubbeld naar 15 miljoen euro in 2014. De Koninklijke Marechaussee levert vaak en intensief ondersteuning: in 2014 in totaal 18 fte op de formatie van het KPCN en op roulatiebasis ook nog eens 8 fte op de Bovenwindse eilanden. Ook de volgens de afspraken minimaal vereiste formatie van de politie is gehaald, hoewel de politie op onderdelen, met name de opsporing en andere specialistische capaciteit, onderbezet is (Nauta en Van Egmond 2015: 16).
Eind 2012 beschikken de verschillende onderdelen van de justitieketen over de volgende aantallen medewerkers (TK 2011/2012b: 5):

Politie	132,5	fte
Brandweer	70,05	fte
Gevangeniswezen	76,05	fte
Voogdijraad	11,05	fte
OM BES	9,255	fte
gemeenschappelijk Hof van Justitie BES	6,05	fte

7.5.1 Politie

Meer specifiek is afgesproken dat in Caribisch Nederland een aparte politieorganisatie gevormd zal worden, het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN). Dit korps is ingericht op basis van vier hoofdprocessen: intake, noodhulp, wijkpolitie (handhaving en toezicht) en opsporing (Van der Baars et al. 2010: 2). Daarbij is rekening gehouden met de eilandspecifieke situatie. Zo ligt op Saba en Sint Eustatius de nadruk op de basispolitiezorg, met slechts een beperkte intakefunctie en alleen opsporing van eenvoudige misdrijven. Meer specialistische taken worden vanaf Bonaire vervuld (RvdR 2013a: 22).

Volgens het organisatie- en formatierapport is de formatie van het KPCN in totaal 164,3 fte groot. De basispolitiezorg wordt verricht door wijkagenten (ook wel 'barioregisseurs' genoemd). Op Bonaire wordt deze basispolitiezorg verzorgd door zes ploegen van zes politiemedewerkers, met per twee ploegen een politiechef (in totaal dus 39 fte). Op Saba en Sint Eustatius zetten respectievelijk negen en dertien medewerkers zich in voor de basispolitiezorg. In totaal is voor de basispolitiezorg 68 fte beschikbaar. Daarnaast is er capaciteit voor opsporing (34 fte), intake, informatie en operationele ondersteuning (37,5 fte) en een korpsleiding en staf (24,8 fte). De totale formatie van het korps bedraagt daarmee 164,3 fte. Een deel van deze formatie, namelijk 12,8 fte, wordt ingeleverd bij de rijksdienst Caribisch Nederland (ten behoeve van de dienstverlening vanuit het Shared Services Centre). Blijft voor de formatie over 151,5 fte. Deze bezetting is weliswaar nog niet gehaald,

maar de afgelopen jaren wel gestegen. In 2011, bijvoorbeeld, bedroeg de minimale sterkte van het korps 80% van de vastgestelde formatie, ruim boven de vastgestelde norm voor 2011 van 60% (TK 2011/2012a: 1), hoewel er voor de opsporing toen nog sprake was van onderbezetting (RvdR 2013a: 53). Eind 2014 beschikte het korps over 143 fte,[10] een groei van iets meer dan 1 fte ten opzichte van eind 2013 (V&J 2014). Dit is inclusief 20 fte aan externe ondersteuning, waaronder 18 fte van de Koninklijke Marechaussee. Met 143 fte is de bezetting op het moment van schrijven 94% van de formatie, dus ruim boven de norm van 75% zoals vastgelegd in artikel 2 van de Rijkswet politie (RvdR 2013a: 18).

Sinds de oprichting van het korps is er dus sprake geweest van onderbezetting, hoewel de minimale bezettingsgraden altijd zijn gehaald. De reden hiervoor is dat na de transitie veel agenten zijn overgestapt naar het korps op Curaçao. Volgens de hoofdinspecteur van de Raad voor de Rechtshandhaving bleef slechts ongeveer 30% van de oorspronkelijke bezetting achter in Caribisch Nederland. Het KPCN is dus gestart vanuit een achterstandspositie. Hoewel er sinds de transitie zwaar wordt ingezet op opleiding en training, blijft het moeilijk voldoende gekwalificeerd personeel te vinden. Met name de recherchecapaciteit staat sinds 10 oktober 2010 onder druk en is nog steeds niet voldoende ontwikkeld. Eigenlijk is er alleen maar capaciteit voor primaire zaken, zoals berovingen, inbraken en zedendelicten. Op bijvoorbeeld corruptie wordt niet of nauwelijks gerechercheerd, vertelt de voormalig hoofdofficier van justitie.

Heeft de recherche de afgelopen jaren moeten functioneren op minder dan 30% van de benodigde capaciteit, op dit moment is volgens betrokkenen 70% van de benodigde capaciteit beschikbaar (RvdR 2014a: 19). Capaciteit voor financiële recherche is volgens de hoofdinspecteur van de Raad voor de Rechtshandhaving nog zo goed als afwezig. Oorzaak is onder andere een gebrek aan gekwalificeerd personeel. Dit geldt overigens voor alle justitiële diensten. Geschikt personeel is moeilijk te vinden en het verloop is groter dan wenselijk. De korpschef van het KPCN constateert dat continuïteit een groot probleem is, net zoals het incorporeren van nieuwe kennis (bv. opgedaan tijdens een cursus in Nederland) in de organisatie. Leidinggevenden staan soms huiverig tegenover het introduceren van nieuwe (in Nederland geleerde) praktijken, waardoor het lerend vermogen van de organisatie niet altijd voldoende benut kan worden (Nauta en Van Egmond 2015: 12). Om de nood bij de recherche te lenigen wordt gebruikgemaakt van de inzet van de Koninklijke Marechaussee (TK 2011/2012a: 2). Resultaat hiervan is dat de politie bijvoorbeeld onvoldoende capaciteit heeft om inbraken op te lossen (Van der Mark et al. 2012: 16). Volgens het jaarverslag 2013 van het OM daalde het aandeel vermogensdelicten in 2013 ten opzichte van 2012 weliswaar van 12% naar 5%, maar werd dit (deels) veroorzaakt doordat meldingen van inbraken bij de politie niet leidden tot afgeronde onderzoeken die bij het OM aangeleverd konden worden. Dit komt door een gebrek aan mogelijkheden en capaciteit om technische sporen veilig te stellen.
Er zijn echter inmiddels behoorlijke stappen gezet. In 2011 zijn 7 fte ingestroomd en die zijn in 2013 afgestudeerd als politiemedewerkers (MBO3). In 2013 hebben 17 fte hun mbo-4-

opleiding afgerond en in 2014 16. Daarnaast zijn in 2014 negen aspiranten geworven en in opleiding gegaan (V&J 2014). Overigens zorgen deze opleidingstrajecten tijdelijk voor een krapte in de capaciteit, doordat personeel niet volledig inzetbaar is (RvdR 2014a: 21). Desalniettemin beschikt in 2014 een deel van het zittende operationele politiepersoneel nog steeds niet over de benodigde competenties die van hen verwacht mogen worden op basis van de opgestelde beroepsprofielen (Van Eck 2014). Dit betreft soms ook basisvaardigheden. Voor veel medewerkers van het KPCN is de schriftelijke beheersing van de Nederlandse taal bijvoorbeeld een zwak punt. Begrijpelijk overigens, want het is vaak ook niet hun eerste taal. Alleen mogen op Bonaire aangiften niet in het Papiaments worden opgenomen (RvdR 2014b: 14).[11] Al met al concludeert de Raad voor de Rechtshandhaving dat het KPCN nog geen volwassen organisatie is, die niet altijd de kwaliteit kan leveren die voor de andere ketenpartners noodzakelijk is. Echter, al voldoet de kwaliteit nog niet aan de Nederlandse normen, er is de afgelopen jaren wel degelijk verbetering te zien (RvdR 2014a: 33).
Vanwege capaciteits- en expertiseproblemen is het OM genoodzaakt, vooral bij de recherche, van tijd tot tijd sturend op te treden en de leiding te nemen. Kort na de transitie moest het OM de recherche zelfs regelmatig aansturen en instrueren met betrekking tot basispolitietaken. Er zijn de afgelopen jaren weliswaar verbeteringen doorgevoerd, maar het percentage technische sepots in 2013 vanwege een mager dossier lag met 17% nog steeds boven de norm van 10% (RvdR 2014a: 17-19; Parket Bonaire 2014: 24). Op Sint Eustatius en Saba zorgen niet-rechtstreekse verbindingen voor een nog groter probleem bij de opsporing, omdat het dan, bijvoorbeeld bij een levensdelict, te lang kan duren voordat een forensisch expert aanwezig is (Van der Mark et al. 2012: 20). Op deze eilanden is er overigens ook onvoldoende capaciteit voor een 24-uursbezetting van de basispolitiezorg (Nauta en Van Egmond 2015: 55).

Zoals opgemerkt zijn de verschillen tussen Bonaire en de twee Bovenwindse eilanden aanzienlijk, als we naar de politie kijken. Op Saba en Sint Eustatius beperkt de politie zich tot de basiszorg en dit geeft inwoners op deze twee eilanden soms het gevoel dat ze door ‘Bonaire’ vergeten worden.

> *Er is in dit geheel overigens nog wel een aspect dat niet uit het oog mag worden verloren, en dat is dat het Korps Caribisch Nederland goed moet gaan nadenken over hoe ze hun recherchecapaciteit gaan inzetten op Sint Eustatius en Saba. Immers de BES is meer dan Bonaire alleen* (RvdR 2013a: 34).

Zelfstandige forensische opsporing is op dit moment niet mogelijk op de Bovenwindse eilanden. Rechercheurs moeten ingevlogen worden vanaf Bonaire, waardoor onderzoeken vaak blijven liggen. De leidinggevende van de afdeling Incidentgerichte opsporing van het KPCN op Bonaire verwoordt het als volgt.

> *We zijn ook verantwoordelijk voor Sint Eustatius en Saba. Maar de communicatie met deze eilanden is heel gering. Er lopen wel zaken, maar daar hebben we relatief weinig mee te maken. Eerlijk gezegd weet ik niet wie bijvoorbeeld de chef is op Saba. We hebben echt weinig met de eilanden te maken.*

Een tijd geleden is wel een medewerker naar de eilanden toe gegaan om een aantal oude zaken op te pakken. Ze pakken over het algemeen zelf weinig zaken op (RvdR 2013a: 37).

Met name op Sint Eustatius wordt, in verband met het relatief grote aantal zedendelicten, het ontbreken van opsporingsdeskundigen als een gemis ervaren (Nauta en Van Egmond 2015: 55). Sinds 10 oktober 2010 heeft Nederland op allerlei manieren geïnvesteerd in de politie in Caribisch Nederland. Zo is het wagenpark vernieuwd, is het personeel voorzien van nieuwe uniformen en is het budget van de politie verhoogd naar 9,9 miljoen euro, een verdubbeling ten opzichte van de periode voor de transitie (TK 2011/2012a: 2). In 2014 en 2015 bedraagt het budget zelfs 15 miljoen euro. Ook is de huisvesting van het korps op orde gebracht: in oktober 2014 is een nieuw, drie verdiepingen tellend hoofdbureau geopend op Bonaire. In dit gebouw is niet alleen het KPCN, maar ook de Kustwacht en de Koninklijke Marechaussee gevestigd.[12] Dit zou volgens de hoofdinspecteur van de Raad voor de Rechtshandhaving de samenwerking tussen de diensten aanzienlijk hebben verbeterd. Eind 2014 zijn een ander nieuw politiebureau op Bonaire en een gerenoveerd hoofdkantoor van de politie op Saba geopend. Daarnaast is het politiebureau in Rincon meer naar het centrum verschoven.[13] Het politiebureau op Sint Eustatius is recentelijk gerenoveerd en heeft de beschikking over vier politiecellen.[14] Op Bonaire zijn er in totaal drie politiebureaus: het hoofdbureau in Kralendijk en de bureaus in Amboina en Rincon. Op Saba bevinden zich twee bureaus, in The Bottom en in Windwardside.

Overigens is de formatie van de politie de laatste jaren verder niet meegegroeid met de aanzienlijke stijging van de bevolkingsomvang op Bonaire. De politie op de Bovenwinden zegt wel last te hebben van de satellietstatus die hun is toegemeten; zij kunnen alleen basispolitiezorg geven en de lokale politieman of -vrouw moet breed georiënteerd zijn. Opsporing wordt op beperkte schaal wel gedaan, maar dat gaat volgens de korpschef van de KPCN ten koste van de basispolitiezorg, net zoals overigens het relatief grote aantal oneigenlijke taken, zoals arrestantenvervoer of het toezicht houden op stembureaus, waarvoor het KPCN wordt ingezet.

7.5.2 Gevangeniswezen

Caribisch Nederland kampt al jaren met een tekort aan detentiecapaciteit. De Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN) op Bonaire beschikte in 2010 over 76 detentieplaatsen: 48 voor volwassenen, 18 voor jongeren en 10 plaatsen op de zorgafdeling. Dit is echter niet voldoende. Wegens een gebrek aan capaciteit zijn zowel verdachten als gedetineerden heengezonden (Van der Mark et al. 2012: 19).
Met 76 detentieplaatsen was de detentieratio overigens al erg hoog, namelijk 475 tegenover een detentieratio van 87 in Europees Nederland in 2011. In december 2012 is, met de uitbreiding van het cellencomplex naar 112 plaatsen, de detentieratio voor de drie eilanden verder gestegen naar 700: acht keer het niveau van Europees Nederland. De oorzaak van deze ratio ligt overigens deels in de nadruk die in de Cariben wordt gelegd op repressie en

zware straffen (Stolte 2014: 6). Caribisch Nederland heeft een van de hoogste detentieratio's ter wereld, benadrukt de voormalig hoofdofficier van justitie.[15]

De justitiële inrichting in Caribisch Nederland voldeed vóór de transitie niet aan (internationale) normen. Het Europees Comité voor de preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling (CPT) concludeerde bijvoorbeeld na een bezoek in 2007 aan het toenmalige huis van bewaring op Bonaire, dat deze voorziening in vele opzichten niet voldeed aan de eisen (RvdR 2014c: 12). Echter, eind 2010, sinds de transitie, heeft de dienst Justitiële inrichtingen de bestaande inrichting van het huis van bewaring op Bonaire uitgebreid met tijdelijke capaciteit (in de vorm van gestapelde containers), is de beveiliging verbeterd door de bouw van een ringmuur, is een bezoekzaal ingericht, en zijn er luchtplaatsen en kantoren gekomen. Hiermee voldoet de inrichting aan internationale wet- en regelgeving. Jeugdigen en volwassenen worden gescheiden van elkaar gedetineerd (TK 2011/2012b: 2). Een aantal ochtenden per week krijgen jongvolwassen gevangenen (tot 24 jaar) les van een docent van een lokale scholengemeenschap (TK 2011/2012a). Hierbij worden zowel reguliere vakken als een alfabetiseringscursus gegeven. De medische dienst is op orde en het regime is humaan.

Begin dit jaar is het startsein gegeven voor de bouw van een compleet nieuwe gevangenis op Bonaire, met een capaciteit van 125 detentieplaatsen.[16] Dit gebouw, dat in 2016 wordt opgeleverd, zal voldoen aan de eisen van het CPT en heeft diverse voorzieningen, zoals een luchtkooi, een bezoekersruimte en sportvoorzieningen.[17] Met deze nieuwbouw is echter het plan komen te vervallen voor een nieuwe gevangenis op Sint Eustatius (TK 2011/2012a: 3). Reden zijn de hoge kosten, onder andere door de benodigde orkaaneisen waaraan het gebouw zou moeten voldoen. Daarom heeft het ministerie eind 2014 besloten de bouw van deze faciliteit te annuleren. Een aantal cellen van de oude gevangenis op Bonaire zal volgens de regering mogelijk fysiek worden overgeplaatst naar Sint Eustatius (Justitie 2014). Echter, de hoofdinspecteur van de Raad voor de Rechtshandhaving is van mening dat dit waarschijnlijk niet kan doorgaan, omdat de hiervoor benodigde kraan ontbreekt op Sint Eustatius.

Verdachten die voor een langere tijd worden opgesloten, moeten echter nog steeds naar Bonaire. Dit ging en gaat gepaard met allerlei praktische problemen. De arrestantenzorg en bewaking is bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid van de JICN. Maar omdat er geen gevangenissen op de Bovenwindse eilanden zijn, wordt de basispolitiezorg van het KPCN hiermee belast. Het KPCN maakt hiervoor weer, op freelance basis, gebruik van vrijwilligers; op Sint Eustatius zijn dit vrijwilligers van het Vrijwilligerskorps Sint Eustatius[18] (KPCN 2014: 11). Desalniettemin worden de lokale politiemensen, in ieder geval op Saba, hiermee zwaar belast (RvdR 2014d: 8). Op Saba heeft men de beschikking over drie politiecellen.

Het uitvoeren van strafvonnissen op Saba en Sint Eustatius levert een ander praktisch probleem op. Dit dient op Bonaire te gebeuren en dit betekent dat de verdachte, met de

nodige kosten, per vliegtuig naar Bonaire moet worden vervoerd. De JICN kan voor dit vervoer ook vaak niet het benodigde personeel regelen, waardoor de Koninklijke Marechaussee moet bijspringen. Omdat veel van deze vluchten niet rechtstreeks, maar via Sint Maarten, Aruba of Curaçao verlopen, moet bij deze landen ook formeel een verzoek voor rechtshulp worden ingediend (RvdR 2014a: 28-29). Ook dit kost tijd en geld. In sommige gevallen komt zelfs de praktische uitvoerbaarheid van vonnissen in gevaar, bijvoorbeeld bij geldboete-inning op de Bovenwindse eilanden. De eilandbewoners aldaar weten namelijk dat er, in ieder geval op korte termijn, geen vervangende hechtenis zal plaatsvinden als boetes niet worden betaald. Daarvoor zullen ze immers naar Bonaire moeten worden overgebracht en de kosten die hiervoor gemaakt moeten worden, staan in geen verhouding tot de lage geldboete. Het OM lost dit op door vonnissen te combineren; zodra het totale bedrag aan openstaande boetes hoog genoeg is, worden alle betrokken personen in een keer opgepakt en naar Bonaire afgevoerd (RvdR 2014a: 29).

Al met al is de Raad voor de Rechtshandhaving positief over de gang van zaken in de JICN. De omstandigheden zijn weliswaar niet optimaal, maar dankzij de nodige creativiteit en improvisatie draait er een professionele organisatie. De gevangen komen weinig tekort en worden humaan behandeld (RvdR 2014c: 7).

7.5.3 Openbaar ministerie

Bonaire was vóór de staatkundige transitie een buitenpost van Curaçao en werd bemenst door vier personen, onder wie één beleidsmedewerker en één officier van justitie. Sinds de transitie is de personeelssterkte van het OM BES geleidelijk gegroeid en vanaf 2012 is het OM op sterkte. Ook is er op Sint Maarten een advocaat-generaal voor de Bovenwindse eilanden gestationeerd (TK 2011/2012a: 4). Echter, het OM heeft de afgelopen jaren een achterstand opgelopen in het uitvoeren van strafrechtelijke vonnissen. Dit werd veroorzaakt door, zoals al genoemd, een gebrek aan detentiecapaciteit en de hoge kosten van vervoer van de Bovenwindse eilanden naar Bonaire. Dit alles heeft geleid tot het project 'Verantwoord heenzenden'; dit houdt in dat gevangenen met een korte straf onder bijzondere voorwaarden (bv. het dragen van een enkelband) worden heengezonden.
Het OM heeft overigens inmiddels een flinke inhaalslag weten te maken met de voorraad nog openstaande gevangenisstraffen.[19] Nadat er meer detentiecapaciteit beschikbaar was gekomen, is het OM begonnen met het executeren van openstaande vonnissen, aldus de voormalig hoofdofficier van justitie. In het algemeen betekent de grote geografische afstand tussen de eilanden overigens dat het OM veel reisbewegingen moet maken en daar vanzelfsprekend dus ook veel tijd en geld aan kwijt is.

Een groter probleem waar het OM mee worstelt, is het verdwijnen van vonnissen. Op verschillende momenten zijn er knelpunten te vinden in de administratie en registratie.
Dit gebeurt namelijk veelal handmatig. Brondocumenten zijn soms niet compleet en ook de zittingslijst bij de rechtbank wordt handmatig bijgehouden. Hierdoor zijn mogelijk vonnissen blijven liggen. Bovendien zijn de informatiesystemen van de politie en het OM nog

niet gekoppeld (RvdR 2014a: 22). Om die reden is er op dit moment bij het OM behoefte aan ondersteuning op het gebied van automatisering (RvdR 2014a: 28).

Zoals opgemerkt, is het (te) hoge aantal technische sepots van 17% een ander probleem waar het OM mee kampt. Dit hangt enerzijds samen met het onvoldoende kwalitatief afronden van onderzoeken door de politie, maar heeft anderzijds ook te maken met de manier waarop bij het parket zaken geregistreerd worden (OM 2014). Alle inverzekeringstellingen worden namelijk ingeschreven in het pakketregister, zonder dat men weet of de zaak tot een succesvolle vervolging kan leiden. Wel beschikt het OM inmiddels over een lijst van vrijgelaten personen en recidiverende personen. Dit maakt een gerichte aanpak van herhaalcriminaliteit mogelijk.

Al met al wordt het OM in Caribisch Nederland door velen erkend als een van de best functionerende onderdelen van de veiligheidsketen. Echter, bij het OM werken vrijwel alleen Europese Nederlanders, die in principe na drie jaar doorstromen naar een andere functie. Hoewel dit inkapseling en cliëntelisme kan voorkomen, maakt dit het OM ook kwetsbaar. Ook heeft het OM moeite met de instroom van verdachten, die sinds de bestuurskundige transitie is verdubbeld. Het OM vervolgt tegenwoordig weliswaar meer en vaker, maar de detentiecapaciteit is niet navenant toegenomen met de groei van het aantal vonnissen en van de bevolking zelf; ook de politie en reclassering blijven naar verhouding achter. De oorzaak van deze disbalans ligt niet alleen bij de groei van (zwaardere) misdrijven, verdachten en veroordeelden, maar ook bij het ontbreken van aanvullend onderzoek en nulmetingen bij de vaststellingen van de formaties en inrichtingsplannen van de voorzieningen in de veiligheidsketen. De formaties komen dus van de tekentafel, om met de hoofdinspecteur veiligheid van de Raad voor de Rechtshandhaving te spreken.

7.5.4 Slachtofferhulp, reclassering en Voogdijraad

Ook in Caribisch Nederland wordt de laatste tijd extra aandacht besteed aan de hulp aan slachtoffers van misdrijven. Die was zeker niet optimaal. Zo concludeerde de Commissie evaluatieonderzoek rechtshandhaving Nederlandse Antillen in 2005 dat 84% van de ondervraagden op Bonaire, 94% van de ondervraagden op Saba en maar liefst 100% van de ondervraagden op Sint Eustatius van mening was dat aan de slachtoffers van misdrijven meer aandacht zou moeten worden geschonken (RvdR 2012a: 26). Nog steeds verloopt de begeleiding van aangevers en slachtoffers van misdrijven moeizaam en zijn de problemen aanzienlijk en divers (RvdR 2012a: 9). Dit begint bij de aangifte zelf. Overigens beschikt het KPCN niet over normen of procedures die aangeven hoe aangevers bejegend moeten worden (RvdR 2012a: 44).

Weliswaar kunnen slachtoffers op alle eilanden fysiek aangifte doen (telefonische of digitale aangiften zijn niet mogelijk; RvdR 2012a: 30), maar niet in alle gevallen is daarvoor een afgesloten en niet-gehorige ruimte beschikbaar (RvdR 2012a: 8). Terugkoppeling van de aangifte vindt slechts sporadisch plaats en aangever of slachtoffer worden niet altijd doorverwezen naar hulpinstanties (RvdR 2012a: 9). Op Bonaire en Sint Eustatius wordt daar-

naast niet altijd een kopie van de uitgewerkte aangifte aan de aangever verstrekt (RvdR 2012a: 24). De kwaliteit van de aangiften is niet altijd in orde; gegevens ontbreken of velden worden verkeerd ingevuld. Zo wordt soms in plaats van het tijdstip van de aangifte het tijdstip van het delict opgeschreven (RvdR 2012a: 33) en wordt er niet voldoende doorgevraagd. Een extra complicerende factor is overigens dat soms een vertaalslag moet worden gemaakt, omdat de taal van de aangifte niet overeenkomt met de (moeder)taal van de aangever. Daarbij is het voor de aangevers soms ook onduidelijk of er een aangifte of slechts een melding is gemaakt, omdat op Bonaire in het Papiaments het woord voor aangifte en melding hetzelfde is (RvdR 2012a: 35).

Sinds de transitie is in Caribisch Nederland een bureau slachtofferhulp (BSH) actief; dit bureau valt rechtstreeks onder de korpschef. Het pas opgerichte bureau kampt, aldus de Raad voor de Rechtshandhaving, met een aantal problemen. Zo is het bureau niet operationeel op de Bovenwindse eilanden, omdat daarvoor de faciliteiten, zoals een gespreksruimte, ontbreken (RvdR 2012b: 31). Zoals vermeld, worden relevante zaken niet altijd door de politie doorverwezen naar het bureau slachtofferhulp. Het BSH beschikt dus niet over alle zaken.
De administratieve organisatie van het BSH toont enkele tekortkomingen. Zo zijn er geen functieomschrijvingen aanwezig voor medewerkers en zijn er geen roosters, zodat niet duidelijk is of er mensen van het bureau beschikbaar zijn (RvdR 2012b: 10). Het BSH werkt met vrijwilligers; zij geven echter te kennen weinig waardering te ontvangen vanuit het KPCN en zouden een onkostenvergoeding op prijs stellen (RvdR 2012b: 27). Doordat het BSH niet langer rechtstreeks inzage heeft in de politiesystemen, is het ook niet standaard op de hoogte van alle slachtoffers die mogelijk hulp nodig hebben. Hiervoor is de organisatie sterk afhankelijk van het KPCN. Dit is mogelijk een verklaring voor het behoorlijk sterk gedaalde aantal hulpverleningen door het bureau, van 160 in 2010 naar 60 in 2012, ondanks een stijging van de criminaliteit (RvdR 2012b: 28). Door het geringe aantal meldingen op de Bovenwindse eilanden – onder andere omdat men op deze eilanden het nut niet zo ziet van het BSH – is de motivatie van de vrijwilligers de laatste tijd behoorlijk afgenomen.

Volgens de Raad voor de Rechtshandhaving is motivatie in ieder geval geen probleem voor de Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN). De SRCN, aldus de raad, is een klein team 'dat veel potentie heeft en vol enthousiasme, bevlogenheid en creativiteit de taken uitvoert' (RvdR 2014a: 12). De raad is echter wel bezorgd over de kwetsbaarheid van dit team, vanwege de kleine omvang en de voortdurende verandering van samenstelling, waardoor kennis opnieuw moet worden opgebouwd. Op de Bovenwindse eilanden is de kwetsbaarheid extra sterk, doordat er slechts één medewerker is voor beide eilanden. Ex-gedetineerden op beide eilanden kunnen dus niet continu worden begeleid, aangezien deze medewerker zijn tijd tussen Saba en Sint Eustatius moet verdelen. Doordat deze reclasseringsmedewerker ook toeziet op de uitvoering van de taakstraffen, betekent dit dat het onmogelijk is op deze eilanden aan een stuk door werkstraffen op te leggen (RvdR

2014e: 51; TK 2014/2015: 3). Op Bonaire zijn vijf medewerkers van de SRCN actief. Het blijkt voor de SRCN overigens lastig voldoende geschikt personeel op de eilanden te vinden.

Het ontbreken van jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland en de bijbehorende voorzieningen maakt het lastig voor de Voogdijraad om de uitvoering van jeugdreclasseringstaken op te pakken (RvdR 2014a: 12). De Voogdijraad, die op 10 oktober 2010 is ontstaan uit het samenvoegen van de drie afzonderlijke voogdijraden in Caribisch Nederland, is verantwoordelijk voor de uitvoering van taakstraffen en de jeugdreclassering (RvdR 2013b: 12) en bestaat naast een directeur uit 6 fte aan medewerkers. Faciliteiten voor het begeleiden van jonge criminelen zijn slechts zeer beperkt aanwezig in Caribisch Nederland. Zo kan een tbr-behandeling niet in Caribisch Nederland worden uitgevoerd, maar zal een tbr-jongere daarvoor naar Nederland moeten worden gestuurd. Dit bemoeilijkt uiteraard het functioneren van de Voogdijraad.
Vanaf de staatkundige transitie wordt meer jeugdcriminaliteit aan het licht gebracht en wordt er strenger opgetreden, vooral tegen recidive. De Voogdijraad vormt een van de partners in de veiligheidsketen. Er is veel contact met de andere partijen en er is regelmatig overleg met justitie om de ketenzorg af te stemmen. Veel jeugdcriminaliteit heeft een sociale achtergrond en in bewaring stellen lost deze problematiek niet op. Daarom wordt steeds minder jeugd in bewaring gesteld (20 jeugdigen in 2010 en 2 in 2014).
Kinderen groeien vaak op straat op en opa en oma spelen een belangrijke rol in de opvoeding. Een Europese opvoedingsstijl is moeilijk over te brengen. Al met al is het, aldus de RvdR, duidelijk zichtbaar dat de Voogdijraad de afgelopen twee jaar grote stappen voorwaarts heeft gezet, met name door de komst van een ervaren raadsonderzoeker (RvdR 2013b: 36). Op alle eilanden worden alle taken uitgevoerd. Een risico is wel dat de taken slechts bij een beperkt aantal medewerkers belegd zijn. Mocht er een medewerker vertrekken, dan komt de continuïteit al snel in gevaar (RvdR 2013b: 38).

7.6 Conclusie: gevolgen transitie en naleving gemaakte afspraken

Hoe staan de veiligheid en de veiligheidsvoorzieningen er thans, vijf jaar na de transitie, voor? En zijn de bestuurlijke afspraken nagekomen? We zullen in deze concluderende paragraaf voorzichtig antwoord proberen te geven op deze algemene vragen.
Het is belangrijk op te merken dat de afspraken die in 2008 zijn gemaakt (zie kader 7.1 in § 7.3), uitsluitend de aard en omvang van de veiligheidsvoorzieningen betreffen. Er zijn dus geen prestatieafspraken gemaakt over bijvoorbeeld het ophelderingspercentage, aanrijtijden of het percentage sepots bij het openbaar ministerie. Ook zeggen de gemaakte afspraken over voorzieningen niet in hoeverre de afgesproken niveaus van kwaliteit en kwantiteit voldoende zijn voor het realiseren van het gewenste veiligheidsniveau. Sterker nog, het is onduidelijk welk ambitieniveau precies wordt nagestreefd met betrekking tot de veiligheid in Caribisch Nederland. Wel zijn er professionals die het huidige voorzieningenniveau op een aantal punten onvoldoende vinden. De formatie van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) is bijvoorbeeld sinds de transitie niet meegegroeid met de aanzienlijke

stijging van de bevolkingsomvang op met name Bonaire. De opsporingscapaciteit is, vooral op de Bovenwindse eilanden, erg beperkt. Ook ontbreekt, in zoverre we dit hebben kunnen achterhalen, in sommige gevallen (jeugdcriminaliteit, verkeersovertredingen) de noodzakelijke wet- en regelgeving om effectief te kunnen optreden.

Desalniettemin zijn, wederom voor zover we dit hebben kunnen nagaan, de gemaakte bestuurlijke afspraken uit 2008 door Nederland nagekomen. De wettelijk minimale formatiebezetting van het KPCN is steeds gehaald. De Koninklijke Marechaussee stelt nog steeds capaciteit beschikbaar aan het KPCN, met name op het gebied van de opsporing. De politiehuisvesting is verbeterd: de politiebureaus op de Bovenwindse eilanden zijn gerenoveerd en er is in 2014 een nieuw hoofdkantoor op Bonaire geopend. Het KCPN werkt samen met de politie in Noord-Brabant. De uitgangsbegroting van het KPCN is sinds de transitie verdubbeld, van 7 naar 15 miljoen euro, en dit heeft de politie in staat gesteld allerlei nieuwe apparatuur aan te schaffen. Begin 2015 is het startsein gegeven voor de bouw van een compleet nieuwe gevangenis op Bonaire. Stichting Reclassering Caribisch Nederland is met vijf medewerkers actief op Bonaire en één persoon reist op en neer tussen de twee Bovenwindse eilanden. Het OM BES is sinds de transitie geleidelijk gegroeid, en sinds 2012 is de omvang van het OM op sterkte.
Met andere woorden, de afgesproken investeringen in de veiligheidsvoorzieningen zijn nagekomen. Toch hebben verschillende betrokkenen zorgen over de veiligheidssituatie op de eilanden. Ook de criminaliteitscijfers – hoewel niet altijd even betrouwbaar – laten geen verbetering zien sinds de transitie. Kortom, hoewel de veiligheidsvoorzieningen weliswaar zijn verbeterd sinds de transitie en Nederland op dit gebied zijn afspraken is nagekomen, is de veiligheid op de eilanden in dezelfde periode eerder verslechterd dan verbeterd.

We kunnen dus concluderen dat ondanks aanzienlijke investeringen van de kant van Nederland in de veiligheid(svoorzieningen) van Caribisch Nederland, de daadwerkelijke veiligheid op de eilanden niet is verbeterd. Hoe kan dit? Het is aannemelijk dat de vele grote veranderingen sinds de transitie in een erg korte tijd, veel energie van de verschillende organisaties hebben opgeslokt. Extra cursussen die medewerkers moeten volgen om nieuwe vaardigheden aan te leren, kosten veel tijd. Daarbij komt dat, wederom vanwege cultuurproblemen, het lerend vermogen van het KPCN relatief laag is, waardoor deze nieuw aangeleerde praktijken niet snel ingang kunnen vinden. Daarnaast wordt de roulatie van medewerkers door velen als een probleem ervaren, omdat hierdoor kennis en kunde verloren gaan. Ten slotte heeft de kunstmatige opsplitsing van de Boven- en Benedenwindse eilanden tot veel praktische problemen geleid. Saba en Sint Eustatius, die voor veel (veiligheids)zaken afhankelijk waren van buureiland Sint Maarten, moesten zich na 10 oktober 2010 ineens richten op het verre Bonaire. Dit levert bijvoorbeeld bij de uitvoering van straffen allerlei problemen op, die de hele veiligheidsketen extra belasten.

Al met al kan geconcludeerd worden dat Nederland sinds de transitie zijn afspraken weliswaar is nagekomen en veel heeft geïnvesteerd in de veiligheidsvoorzieningen in Caribisch

Nederland, maar dat dit alles door de zojuist genoemde factoren niet heeft geresulteerd in een daling van de criminaliteitscijfers en een verbetering van de veiligheid op de eilanden.

Noten

1 http://www.bearingpointcaribbean.com/procureur-generaal-pleit-voor-vergaande-actie-tegen-criminaliteit/
2 http://www.bearingpointcaribbean.com/overvallen-teisteren-bonaire/
3 http://www.bearingpointcaribbean.com/bonaire-wordt-steeds-gewelddadiger/
4 http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3544-wm.htm
5 The Caribbean Netherlands in figures 2013, p. 26.
6 Mogelijk omdat er in ieder geval tot 2012 door rechercheurs niet met Actpol maar met Word werd gewerkt op de Bovenwindse eilanden (RvdR 2012a: 39-40; RvdR 2013a: 42)
7 http://www.politiecn.com/images/stories/Presentatie_criminaliteitscijfers_2014_%20Bonaire_NL%20extern.pdf
8 Ministerie van Veiligheid en Justitie.
9 http://www.bearingpointcaribbean.com/nederlandse-justitie-worstelt-met-kleinschaligheid-bes-eilanden/
10 KPCN, jaarverslag 2014.
11 Op de Bovenwindse eilanden staat het OM aangiften in het Engels wel toe.
12 http://www.bearingpointcaribbean.com/modern-verbouwd-politiebureau-geopend-op-bonaire/
13 http://www.bearingpointcaribbean.com/nieuw-politiebureau-officieel-open-in-bonaireaanse-dorp-rincon/
14 http://www.bearingpointcaribbean.com/25688/
15 http://www.statista.com/statistics/262962/countries-with-the-most-prisoners-per-100-000-inhabitants/
16 Deze gevangenis had overigens al in 2014 opgeleverd moeten zijn.
17 http://www.bearingpointcaribbean.com/staatssecretaris-teeven-geeft-startsein-voor-bouw-nieuwe-gevangenis-bonaire
18 http://www.bearingpointcaribbean.com/housing-detainees-put-strain-saba-statia-police/
19 http://www.bearingpointcaribbean.com/inhaalslag-openstaande-celstraffen-door-om-bes/

Literatuur

Baars, I. van der, M. van der Berg en J. van den Hurk (2010). *Deel-rapport inzake de organisatie en formatie van het onderdeel Politiekorps-BES*. Den Haag: ministierie van Binnenlandse Zaken.

Bruijn, J. de, F. Kriek en K. de Vaan (2014). *De aanpak van huiselijk geweld in Caribisch Nederland. Eindrapport.* Amsterdam: Regioplan.

Eck, J. van (2014). *Aanbiedingsbrief 'Politieonderwijs BES'*. Willemstad: Raad voor de Rechtshandhaving.

Justitie (2014). *Beleidsreacties rapport Raad van de Rechtshandhaving naar aanleiding van doorlichting Justitiële Inrichting Caribisch Nederland + Stichting Reclassering Caribisch Nederland*. Den Haag: ministerie van Justitie.

Kloosterboer, K. (2013). *Kind op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Kinderrechten in Caribisch Nederland. Samenvatting*. Voorburg: Unicef.

KPCN (2014). *Korps Politie Caribisch Nederland Jaarplan 2014*. Kralendijk: Korps Politie Caribisch Nederland.

Mark, J. van der, I. Tijssens en R. Landman (2012). *Geregistreerde criminaliteit op Bonaire. Saba en Sint Eustatius. 2008-2011*. Zoetermeer: IPOL.

Mooij, A., I. Tijssens en J. van der Mark (2013). *Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013. Criminaliteit, regelovertreding en overlast op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.* Zoetermeer: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.

Nauta, O. en P. van Egmond (2015). *Inrichting en organisatie Brandweerkorps en Korps Politie Caribisch Nederland*. Amsterdam: DSP.

OM (2014). *Jaarverslag 2013*. Kralendijk: Openbaar Ministerie Parket Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Parket Bonaire (2014), *Jaarverslag 2013*. Bonaire: Openbaar Ministerie BES.

RvdR (2012a). *Het aangifteproces op Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Willemstad: Raad voor de Rechtshandhaving.

RvdR (2012b). *Slachtofferhulp op Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Kralendijk: Raad voor de Rechtshandhaving.

RvdR (2013a). *Het opsporingsproces door de recherche op Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Willemstad: Raad voor de Rechtshandhaving.

RvdR (2013b). *Jeugdreclassering op Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Kralendijk: Raad voor de Rechtshandhaving.

RvdR (2014a). *De strafrechtketen Bonaire, Sint Eustatius en Saba nader bekeken*. Willemstad: Raad voor de Rechtshandhaving.

RvdR (2014b). *Het aangifteproces op Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Willemstad: Raad voor de Rechtshandhaving.

RvdR (2014c). *Justitiële Inrichting Caribisch Nederland*. Willemstad: Raad voor de Rechtshandhaving.

RvdR (2014d). *Politiecellen Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Kralendijk: Raad voor de Rechtshandhaving.

RvdR (2014e). *Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN)*. Kralendijk: Raad voor de Rechtshandhaving.

RvdR (2014f). *Justitiële Inrichtingen Caribisch Nederland Bonaire*. Bonaire: Raad voor de Rechtshandhaving.

Stolte, W. (2014). *Derde voortgangsrapportage Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Kralendijk: Rijksoverheid.

TK (2011/2012a). *Staatkundig proces Nederlandse Antillen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 31568, nr. 91.

TK (2011/2012b). *Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33000 IV, nr. 80.

TK (2012/2013). *Jeugdzorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 31839, nr. 294.

TK (2014/2015). *Staatkundig proces Nederlandse Antillen. Verslag van een algemeen overleg.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 31568, nr. 149.

V&J (2014). *Stand van zaken inzake de Veiligheid- en justitieketen in Caribisch Nederland*. Kamerbrief van het ministerie van Veiligheid en Justitie, d.d. 2 juli 2014, kenmerk 520224.

8 Beleving van de bevolking

Evert Pommer

8.1 Een nieuw belevingsonderzoek

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek naar de gevolgen van de bestuurlijke transitie voor de bevolking, betreft de beleving van de bevolking zelf. Het gaat daarbij conform het verzoek van de Raad van State vooral om de concrete maatschappelijke effecten die in het dagelijkse leven van de eilandbewoners merkbaar zijn. Deze maatschappelijke effecten moeten in het licht worden gezien van het voorzieningenniveau dat op de eilanden is gerealiseerd en de verwachtingen die de bewoners van eilanden hebben gekoesterd bij het verkrijgen van de nieuwe status. In dit onderzoek is de beleving van de bevolking op de volgende wijze in kaart gebracht:

- via een representatieve enquête onder de volwassen bevolking van de drie eilanden naar de beleving van de situatie na de bestuurlijke transitie;
- via intensieve gesprekken die zijn gevoerd met groepen van burgers op de verschillende eilanden (zgn. focusgroepen).

Het onderzoeks- en adviesbureau Curconsult heeft op verzoek van de rijksvertegenwoordiger, voor de jaren 2011, 2012 en 2013 een belevingsonderzoek over de nieuwe situatie op de eilanden uitgevoerd onder de bevolking van Caribisch Nederland ('Samen verder bouwen'). Het oordeel van burgers is gebaseerd op een representatieve steekproef onder de eilandbewoners. Op verzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft Curconsult dit onderzoek opnieuw uitgevoerd in april 2015. Daarbij zijn enkele vragen komen te vervallen, zijn enkele vragen herhaald en zijn enkele nieuwe vragen toegevoegd. Vragen die zijn komen te vervallen, hebben betrekking op voorzieningen die niet in dit onderzoek zijn betrokken, zoals de belastingdienst en de immigratiedienst. De nieuwe vragen hebben vooral betrekking op voorzieningen waarvoor de lokale overheid verantwoordelijkheid draagt, zoals de infrastructuur en het beleid rond armoede en werkgelegenheid. Belangrijk om te vermelden is dat bij elke prioritaire voorziening een open vraag is toegevoegd, waarin elke respondent kan aangeven wat volgens hem/haar de twee belangrijkste punten voor verbetering van de betrokken voorziening zijn. Op verzoek van de DSP-groep zijn ook vragen opgenomen over de democratische legitimiteit. De DSP-groep voert het onderzoek uit naar de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur in Caribisch Nederland. Een verantwoording van deze enquête, inclusief de rapportage van de uitkomsten, is in bijlage A bij dit rapport opgenomen.

De belevingsenquête bevat 53 vragen over de door burgers ervaren leefsituatie op de onderscheiden gebieden van overheidszorg, waarvan acht open vragen en vier vragen waarin de respondent een rapportcijfer kan geven. Bij elf vragen met gesloten antwoord-

categorieën wordt dezelfde vraagstelling gehanteerd als in de eerdere belevingsonderzoeken, waardoor vergelijkingen met 2011, 2012 en 2013 mogelijk zijn. De vragen gaan over de algemene situatie op het eiland, het onderwijs, de gezondheidszorg, de veiligheid, de infrastructuur, de bestuurlijke situatie en de koopkracht van de bevolking. Er zijn ook enkele vragen opgenomen over de achtergrond van de respondenten. Zo is gevraagd hoe lang men al op het eiland woont en tot welke groep men behoort wat betreft leeftijd, opleiding, werk en inkomen. Deze persoonskenmerken kunnen het beeld van de gegeven antwoorden nuanceren. Men kan immers verwachten dat het beeld over het bereikte voorzieningenniveau niet bij alle bevolkingsgroepen hetzelfde is.

Bij de open vragen in de enquête kunnen de respondenten per terrein van overheidszorg aangeven wat in hun ogen de belangrijkste verbeterpunten zijn. Daarmee geeft het belevingsonderzoek naast een kwantitatief ook een kwalitatief beeld van de ervaringen van de bevolking. Zo geven de antwoorden een inkleuring aan de gesloten vragen over de beleefde situatie, een inkleuring die wordt geïntensiveerd in de groepsgesprekken.

Omdat er verschillende talen op de eilanden worden gevoerd, zijn de vragenlijsten in vier talen opgesteld en afgenomen: Nederlands, Papiaments, Spaans en Engels. Alvorens het formulier definitief te maken heeft Curconsult een proefenquête uitgevoerd. De resultaten hiervan gaven aanleiding tot kleine wijzigingen in de vraagstelling.

De enquêtes zijn telefonisch afgenomen door een vast team van enquêteurs. Het steekproefkader werd gevormd door telefoonlijsten van zowel vaste als mobiele nummers. De mobiele nummers zijn nieuw voor het belevingsonderzoek, voorheen werden alleen vaste nummers gebeld.[1] Er zijn afwisselend vaste en mobiele telefoonnummers gebeld. De enquêtes zijn op werkdagen in de avonduren gehouden van 17:00 tot 21:00 uur en op zaterdag van 10:00 tot 17:00 uur. Tijdens feestdagen (Goede Vrijdag, Pasen, Koningsdag) is niet geënquêteerd. De enquête is afgenomen in de maand april 2015 onder de burgers van Caribisch Nederland vanaf de leeftijd van 18 jaar. Op Bonaire zijn 401 enquêtes afgenomen, op Sint Eustatius 202 en op Saba 146. De totale nettorespons bedraagt 749 enquêtes. Daarmee is 1 op de 10,5 volwassen Sabanen ondervraagd, 1 op de 16 Statianen en 1 op de 36 Bonairianen.
Het afnemen van de enquêtes nam, mede door de lengte van de enquête in combinatie met het grote aantal open vragen, meer tijd in beslag dan was voorzien. Dit leidde er soms toe dat deelnemers halverwege de enquête afhaakten. In de eerste belevingsonderzoeken was de deelname goed, nagenoeg iedereen was bereid mee te doen, maar in 2013 is de bereidheid tot deelname duidelijk afgenomen. Ook in 2015 was de bereidheid geringer om mee te werken dan de eerste jaren van het belevingsonderzoek. Globaal haakte in 2015 na een telefonisch contact een op de vijf Statianen af, een op de acht Sabanen en een op de acht Bonairianen.[2] De bereidheid om mee te werken was dus op Sint Eustatius iets geringer. Specifieke argumenten om deze keer niet mee te doen waren: reeds eerder meegedaan aan een dergelijk onderzoek, het CBS heeft recentelijk nog een enquête gehou-

den, en twijfel aan het nut van deze enquête. Aan het nut van de enquête wordt door sommigen getwijfeld, omdat zij van mening zijn dat er al zo veel onderzocht is maar dat er niets met de resultaten is gebeurd. De inloopspreekuren van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), gehouden in dezelfde tijd over (deels) dezelfde onderwerpen, waren voor enkelen een ander argument om af te zien van deelname aan de telefonische enquête.

De beperkte omvang van de bevolking en de wat geringere medewerking op Sint Eustatius en Saba hebben ertoe geleid dat de respons op deze eilanden minder in overeenstemming is met de bevolkingsopbouw naar leeftijd en geslacht dan die op Bonaire. Besloten is om de uitkomsten niet te herwegen omdat niet duidelijk welke de achtergronden zijn van de non-response. Doordat bij de non-respondenten niet is gemeten of men positief of negatief stond tegenover de ontwikkelingen vanaf 10 oktober 2010, is niets te zeggen over mogelijke vertekeningen vanwege de non-respons.

Focusgroepen

Het belevingsonderzoek geeft een globaal beeld van de opvattingen van de bevolking over het bereikte voorzieningenniveau na de bestuurlijke transitie. Om meer diepgang in deze antwoorden te krijgen, zijn focusgroepen georganiseerd, waarbij de vragenlijst van het belevingsonderzoek leidend was. De organisatie van deze gesprekken is in handen gegeven van Curconsult, dat de gesprekken ook heeft geleid en verslagen. Het verslag van Curconsult is als bijlage A bij dit rapport opgenomen.

De groepsgesprekken zijn in vier fasen ingericht. Eerst is gevraagd naar de algemene ervaring van de leefsituatie, met vragen als: hoe is het om op het eilanden te wonen, te werken, als kind op te groeien, hulpbehoevend te zijn, in armoede te leven, enzovoort? Vervolgens is de vraag gesteld wat er door de overheid en anderen wordt gedaan om de verschillende problemen op te lossen: wat gaat goed en wat niet, en wat zijn de grootste knelpunten? Daarna is gevraagd of de situatie op de verschillende terreinen van overheidszorg sinds de bestuurlijke transitie is verbeterd, hetzelfde is gebleven of verslechterd. Ten slotte is gevraagd welke groepen in de bevolking het meest kwetsbaar zij en hoe zij het hoofd boven water houden. In totaal zijn zeven focusgroepen georganiseerd: drie op Bonaire (waarvan één met ouders van schoolgaande kinderen), twee op Saba en twee op Sint Eustatius. Uiteindelijk hebben in totaal vijftig burgers uitgesproken hoe de veranderingen op de eilanden door hen en hun directe omgeving worden ervaren. Deze uitspraken zullen de uitkomsten van het belevingsonderzoek, waar nodig, verder inkleuren.

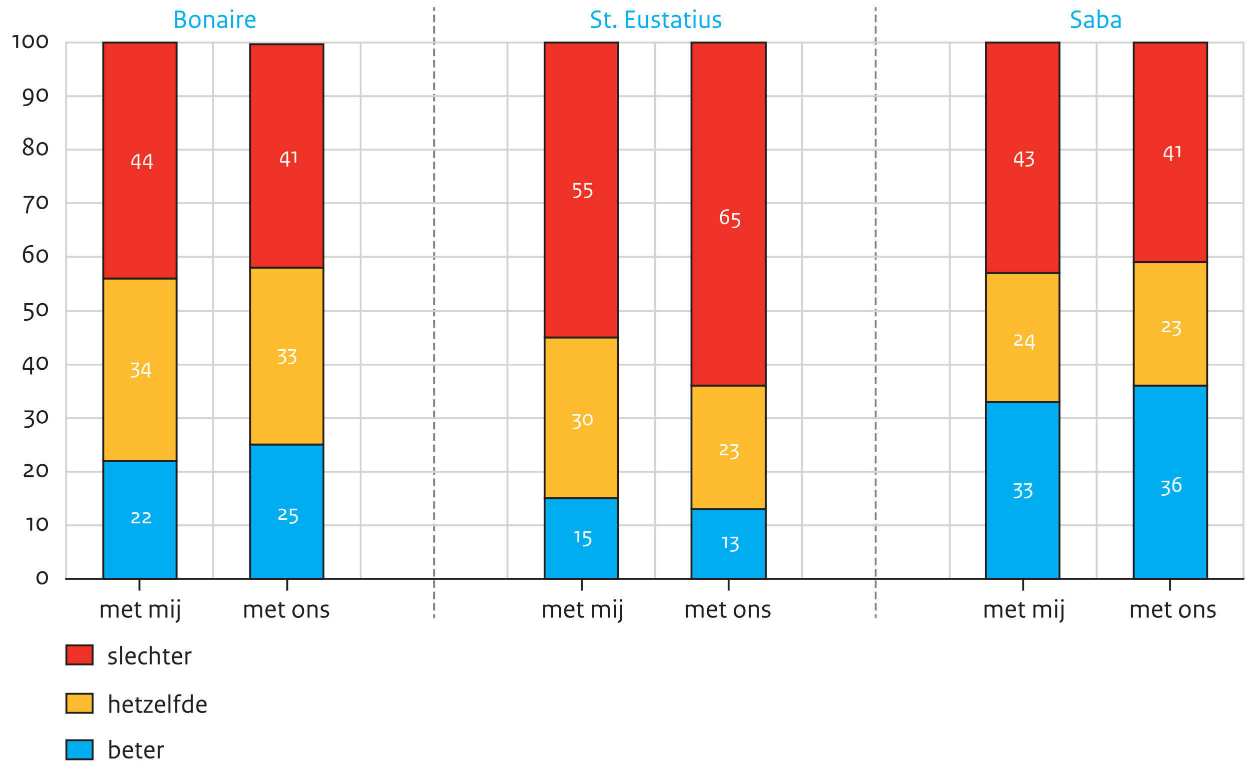
8.2 Hoe maken de burgers het nu?

We beginnen met de vraag hoe de burgers op de eilanden hun eigen situatie beoordelen. Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is bekend dat de eigen situatie vaak anders, meestal positiever, wordt beoordeeld dan de maatschappelijke en economische situatie zou rechtvaardigen (SCP 2013). Het SCP karakteriseert deze situatie kernach-

tig met de leuze 'met mij gaat het goed, maar met ons gaat het slecht'. Aan de respondenten van het belevingsonderzoek in 2015 (BCN'15) is eerst gevraagd wat zij vonden van hun eigen situatie in het algemeen sinds 10 oktober 2010 en wat zij vonden van de situatie op hun eiland. Op al dit soort vragen konden de respondenten hun mening op een vijfpuntsschaal geven, die liep van (veel) slechter, via hetzelfde, naar (veel) beter.[3]

Figuur 8.1 laat zien dat respondenten hun eigen situatie in het algemeen niet gunstiger beoordelen dan de situatie op het eiland. Alleen op Sint Eustatius doen zij dit wel: daar zegt circa 55% van de inwoners dat hun eigen situatie sinds 10 oktober 2010 is verslechterd, tegen circa 65% die zegt dat de situatie op het eiland is verslechterd. Op Bonaire en Saba ontlopen de oordelen over de persoonlijke situatie en die van het eiland elkaar nauwelijks.

Figuur 8.1
Beoordeling van de eigen situatie in het algemeen sinds de transitie ('met mij') en die van het eiland ('met ons'), 2015



Bron: Curconsult (BCN'15) SCP-bewerking

Een andere opmerkelijke uitkomst is dat de thermometer nogal in het rood uitslaat, vooral op Sint Eustatius. Op Bonaire en Saba vindt circa 40% van de respondenten de algemene situatie verslechterd, op Sint Eustatius is dit 65% van de bevolking.

De verschillen tussen de onderscheiden bevolkingsgroepen zijn gering. Alleen ouderen beoordelen hun eigen situatie in het algemeen nog ongunstiger. Op Bonaire en Saba betreft dit vooral 40-plussers en op Sint Eustatius de 60-plussers. Op Sint Eustatius zien we

ook dat vooral lager opgeleide respondenten hun eigen situatie als verslechterd ervaren (67% tegenover 47% van de middelbaar of hoger opgeleide respondenten).

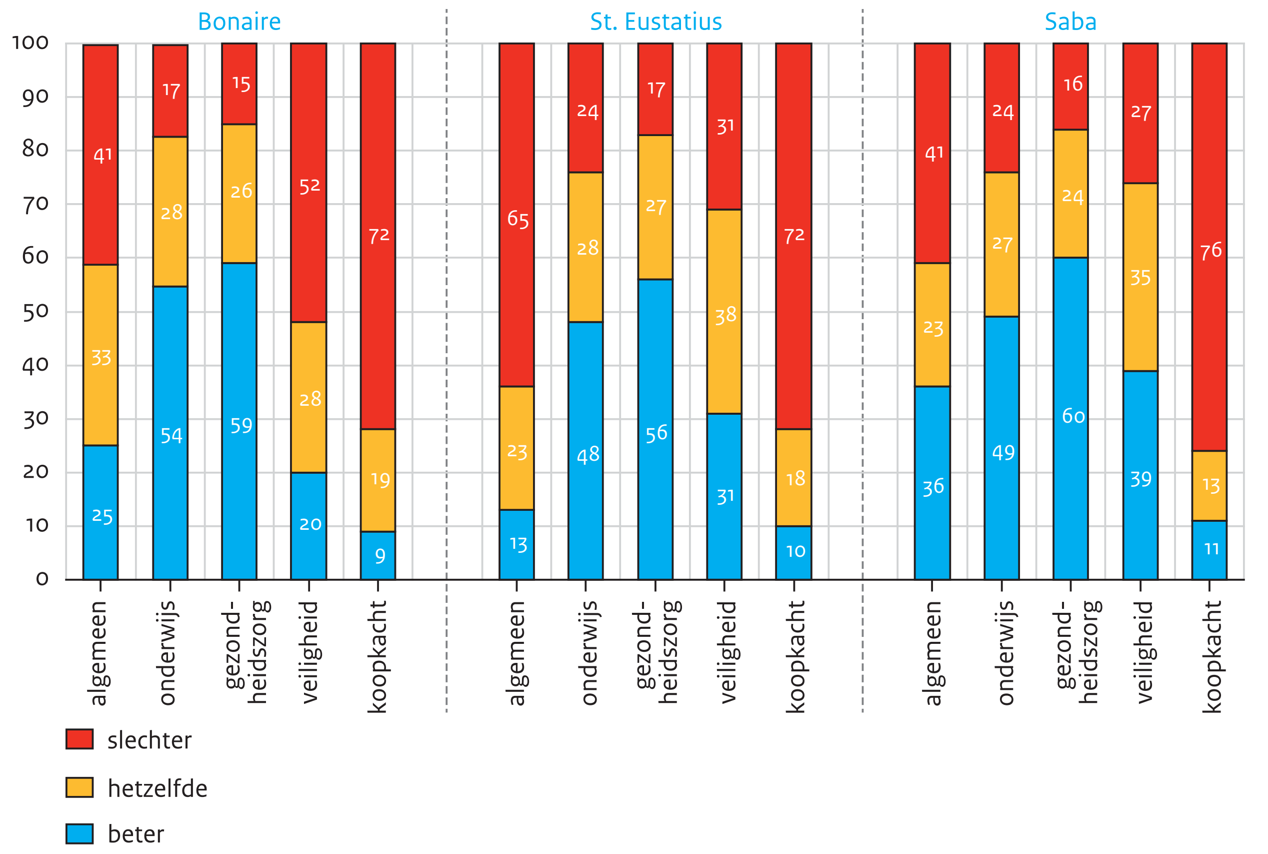
Uit de groepsgesprekken blijkt dat de eilandbewoners veel problemen ervaren met de sterk toegenomen kosten van levensonderhoud. Dat beheerst hun dagelijks leven en velen zijn bezig om te overleven. Daarbij zijn er nauwelijks verschillen tussen de eilanden. Ook het wonen is duurder geworden. Mensen bouwen vooral zelf hun woning, maar alle bouwmaterialen moeten worden geïmporteerd en de prijzen van de materialen en de vervoerskosten naar de eilanden (incl. transport en belastingen) zijn sterk gestegen. Zelfs de middenklasse op Bonaire, en ook die op Saba en Sint Eustatius, heeft volgens de deelnemers aan de groepsgesprekken moeite om in een eigen woning te voorzien of een woning te huren. Daarbij komt dat door de hogere kosten van het levensonderhoud en de strengere regels voor hypothecaire leningen, het met vreemd vermogen financieren van de eigen woning nagenoeg onmogelijk is geworden. Daardoor neemt de druk op de vraag naar de sociale woningbouw toe, vooral bij starters op de woningmarkt. Echter, ook de sociale woningbouw wordt geconfronteerd met hoge kosten, die worden doorberekend in de huurprijzen. Al met al heeft dit ertoe geleid dat het wonen op de eilanden volgens de respondenten erg duur is geworden, niet alleen en vooral voor de lage inkomens, maar ook voor de middenklasse (incl. huishoudens met een dubbel inkomen).
De overheid biedt geen compensatie voor de toegenomen huurkosten.[4] Zo zou de huurprijs na de bestuurlijke transitie een een-op-een conversie van gulden naar dollar hebben doorgemaakt, wat een nominale prijsverhoging van circa 80% zou impliceren.[5] Daar komt volgens de Bonairiaanse deelnemers bij dat de laatste jaren veel Nederlanders met veel euro’s op zak op Bonaire zijn neergestreken, wat de prijzen op de huizenmarkt verder heeft opgestuwd. Een betaalbaar huis dreigt steeds meer uit het zicht van de eilandbewoners te raken. De nood is blijkbaar zo hoog, dat burgers vragen om een onderzoek naar de ontwikkelingen op de woningmarkt. Ze willen dat de overheid vervolgens snel actie onderneemt, zodat burgers wel aan een eigen woning kunnen komen.

8.3 De verschillende domeinen vergeleken

Een interessante vergelijking is die tussen de verschillende overheidsdomeinen. Hier gaat het om de verschillen in verbeteringen en verslechteringen, zoals die worden ervaren door de respondenten in het onderzoek. Figuur 8.2 brengt dit in beeld voor onderwijs, gezondheidszorg, veiligheid en bestaanszekerheid. Het gaat om het antwoord op de vraag: ‘Heeft u het gevoel dat het [overheidsdomein] (veel) beter, hetzelfde of (veel) slechter is geworden sinds 10 oktober 2010?’

Figuur 8.2 laat zien dat er grote verschillen zijn tussen de onderscheiden overheidsdomeinen en ook tussen de eilanden.

Figuur 8.2
Oordeel over de verbetering of verslechtering van de situatie op de verschillende overheidsdomeinen sinds de transitie, Caribisch Nederland, 2015



Bron: Curconsult (BCN'15) SCP-bewerking

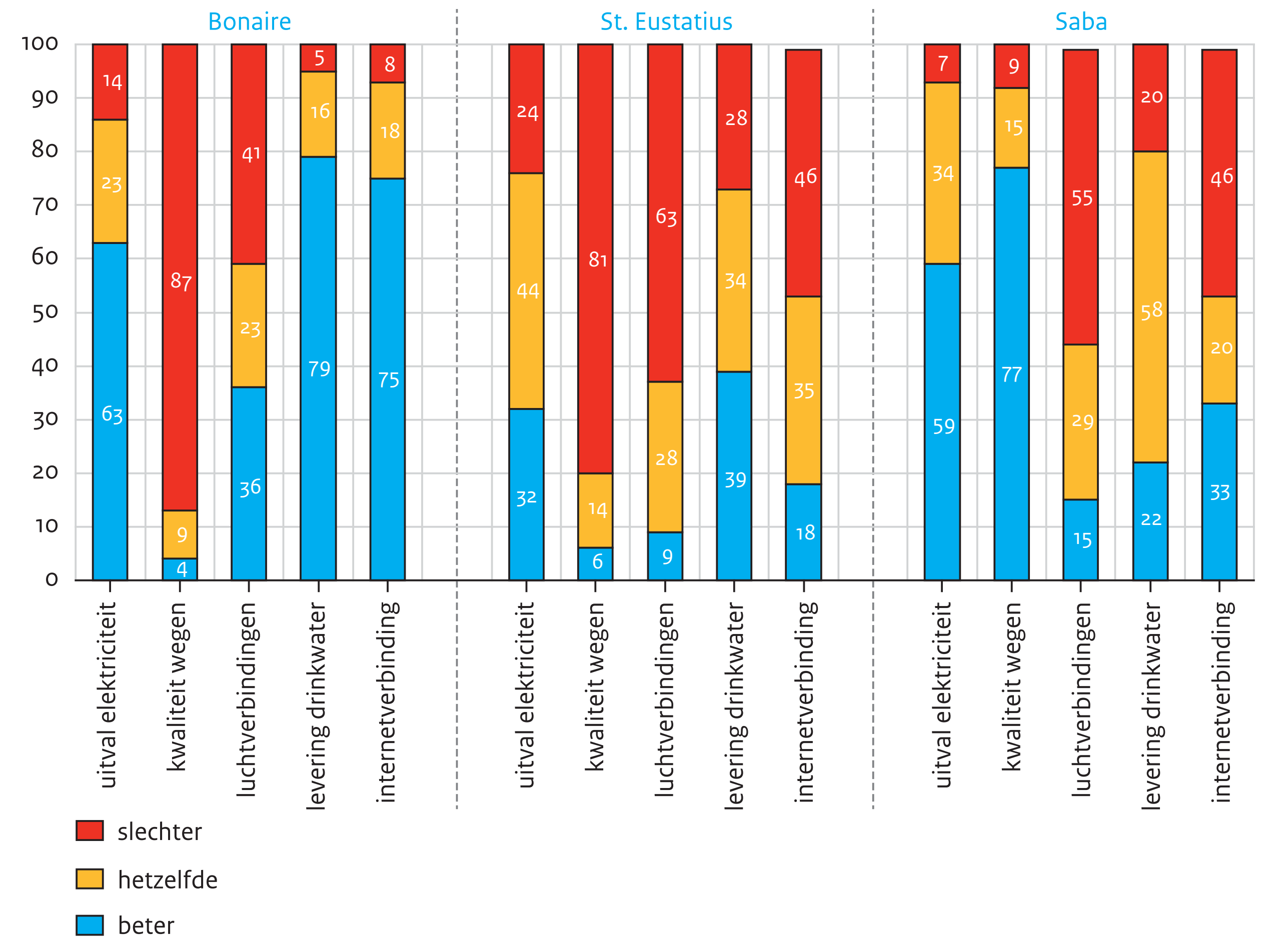
Bij de gezondheidszorg is het beeld het meest gunstig, vlak daarna gevolgd door het onderwijs. Dit spoort met de investeringen die door de Nederlandse overheid in deze sectoren zijn gedaan (zie hoofdstuk 1). Ongeveer 60% van de respondenten vindt de gezondheidszorg (sterk) verbeterd en ongeveer 15% (sterk) verslechterd. De verschillen tussen de eilanden zijn gering. Bij onderwijs vindt circa 50% van de respondenten de situatie (sterk) verbeterd en circa 20% de situatie (sterk) verslechterd. Ook hier zijn de verschillen tussen de eilanden gering en statistisch van geen betekenis. Minder gunstig is het oordeel van de respondenten over de ontwikkeling van de veiligheid op de eilanden en, vooral, over de ontwikkeling van de koopkracht van de bevolking. Bij de veiligheid treden wel verschillen tussen de eilanden op. Op Bonaire oordeelt circa 20% positief over de ontwikkeling van de veiligheid op het eiland, op Sint Eustatius is dit 30% en op Saba bijna 40% van de respondenten. Vooral op Bonaire vinden de bewoners dus de veiligheidssituatie verslechterd.
De koopkracht van de gezinshuishoudens is volgens de meeste respondenten op alle eilanden (sterk) verslechterd. Iets meer dan 70% van de respondenten ziet een verslechtering, circa 20% ziet geen verandering en circa 10% een verbetering. Op het domein van de koopkracht zeggen de meeste eilandbewoners er dus slechter voor te staan dan vóór 10 oktober

2010. Hier slaan de uitkomsten dus behoorlijk in het rood uit. De verschillen tussen de onderscheiden bevolkingsgroepen zijn gering.

Er zijn ook grote verschillen tussen de eilanden in de beoordeling van de ontwikkeling van de infrastructuur (figuur 8.3). Kijken we naar de ervaren verslechteringen sinds 10 oktober 2010, dan treffen we die met name aan bij de kwaliteit van de wegen op Bonaire (85% van de respondenten) en Sint Eustatius (80%). Op Saba daarentegen heeft de bevolking een zonder meer gunstig beeld van de ontwikkeling van de kwaliteit van de wegen; slechts 5% van de respondenten ervaart een verslechtering. Ook over de ontwikkeling van luchtverbindingen tussen de nabijgelegen eilanden oordelen veel respondenten negatief. Zo ervaart op Sint Eustatius ruim 60% van de respondenten een verslechtering van de luchtverbindingen, op Saba circa 55% en op Bonaire circa 40%. Met name op de Bovenwinden wordt dus een verslechtering van de luchtverbindingen ervaren.

Over de uitval van de elektriciteit sinds 10 oktober 2010 zijn de respondenten wat minder uitgesproken. Op Sint Eustatius ervaart bijna een kwart van de respondenten een hogere frequentie en ruim een derde geen verandering in de stroomuitval; op Bonaire en Saba ervaart echter circa 60% van de respondenten juist minder stroomuitval, tegenover circa 30% op St Eustatius. Hier is er dus ook een duidelijk verschil tussen de eilanden.
Dat geldt ook voor de levering van drinkwater en de kwaliteit van de internetverbindingen. De levering van drinkwater is volgens de respondenten op Bonaire duidelijk verbeterd (bijna 80% vindt dit). Echter, op Sint Eustatius (met een nieuw stelsel van leidingwater) en Saba (waar regenwater in putten wordt opgeslagen) is de drinkwatervoorziening veel minder goed geregeld; bijna 30% van de respondenten op Sint Eustatius en circa 20% van de respondenten op Saba is van mening dat de situatie is verslechterd.
Ook bij internet vormt Bonaire een gunstige uitzondering, waarbij circa 75% van de respondenten van mening is dat de kwaliteit is verbeterd. Bij Saba gaat dit om iets meer dan 30% en bij Sint Eustatius om iets minder dan 20% van de respondenten.

Figuur 8.3
Oordeel over de verbetering of verslechtering van de infrastructuur op de eilanden sinds de transitie, Caribisch Nederland, 2015



Bron: Curconsult (BCN'15) SCP-bewerking

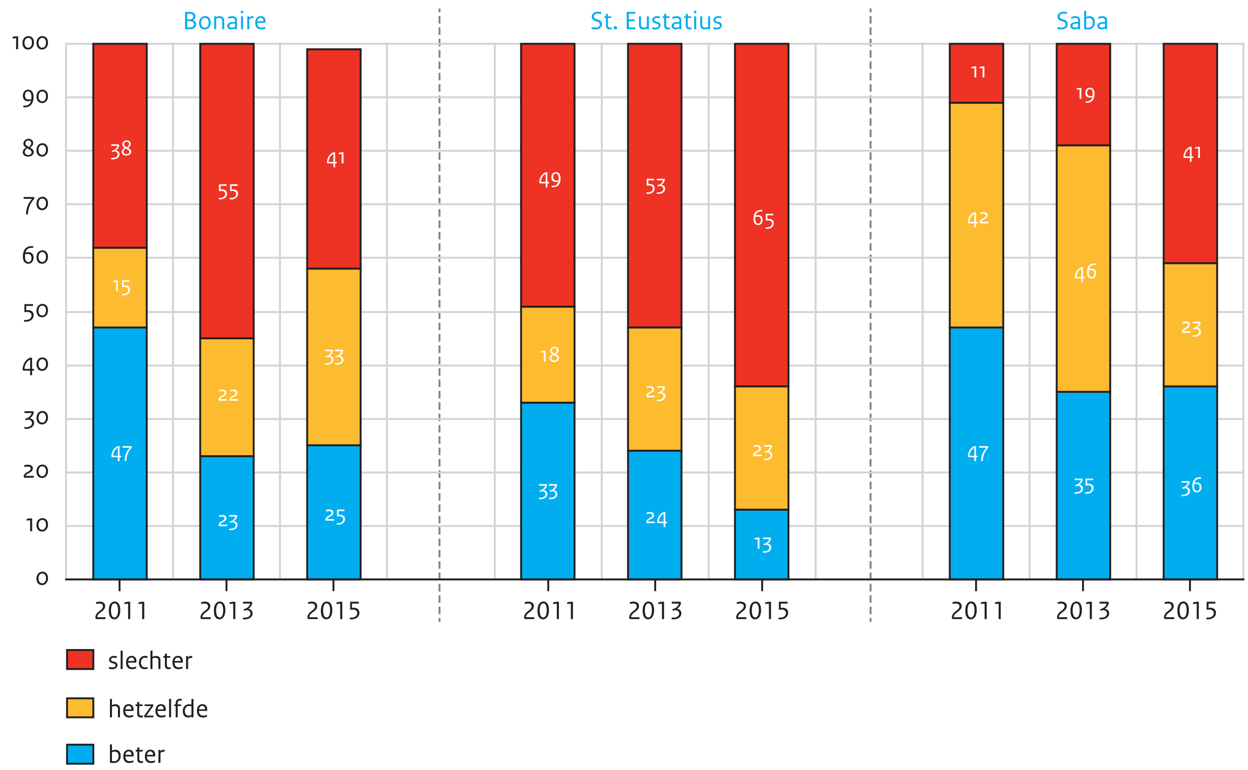
8.4 De uitkomsten vergeleken met 2011 en 2013

De belevingsonderzoeken in 2011 en 2013 zijn uitgevoerd in opdracht van de rijksvertegenwoordiger in Caribisch Nederland. Deze wilde weten hoe de burgers van Caribisch Nederland de veranderingen beleefden die het gevolg waren van de gewijzigde staatkundige veranderingen binnen het Koninkrijk. De focus lag voornamelijk op de voorzieningen waarvoor de rijksoverheid verantwoordelijkheid heeft genomen; zaken die vooral de lokale overheid betreffen, zoals de infrastructuur en het werkgelegenheids- en armoedebeleid, ontbraken in deze belevingsonderzoeken. Nederland, in de persoon van de rijksvertegenwoordiger, wilde dus vooral weten hoe het het in de ogen van de burgers deed. Doordat deze onderzoeken al eerder zijn gehouden, zijn op het punt van de rijksvoorzieningen vergelijkingen mogelijk met eerdere uitkomsten. Hier worden vergelijkingen gemaakt met 2011 (het eerste belevingsonderzoek) en 2013 (het derde belevingsonderzoek). Het onderzoek uit 2011 kan als een soort nulmeting worden gezien, waarbij verwachtingen van de bevolking voor een betere toekomst een grote rol spelen. Volgens

afspraak zou Nederland immers streven naar een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau. Het onderzoek uit 2013 kan worden beschouwd als een tussenmeting halverwege de evaluatie. Op dat moment stonden veel rijksvoorzieningen in de steigers en werden de contouren van het te verwachten voorzieningenniveau duidelijk.

In 2011 was het algemene beeld van burgers betrekkelijk optimistisch (figuur 8.4). Bijna de helft van de inwoners van Bonaire en Saba was toen van mening dat het na de bestuurlijke transitie beter zou gaan met hun eiland. In Bonaire was er in 2011 nog wel een substantiële groep burgers van bijna 40% die deze optimistische visie niet deelde en verwachtte dat het juist slechter zou gaan. Een dergelijke pessimistische visie trof men nauwelijks aan op Saba (circa 10%). Op Sint Eustatius had de helft van de burgers in 2011 juist pessimistische verwachtingen en had iets meer dan 30% vertrouwen in een betere toekomst.

Figuur 8.4
Bent u van mening dat het sinds 10-10-10 beter of slechter gaat met uw eiland? Caribisch Nederland, 2011-2015



Bron: Curconsult (BCN'15) SCP-bewerking

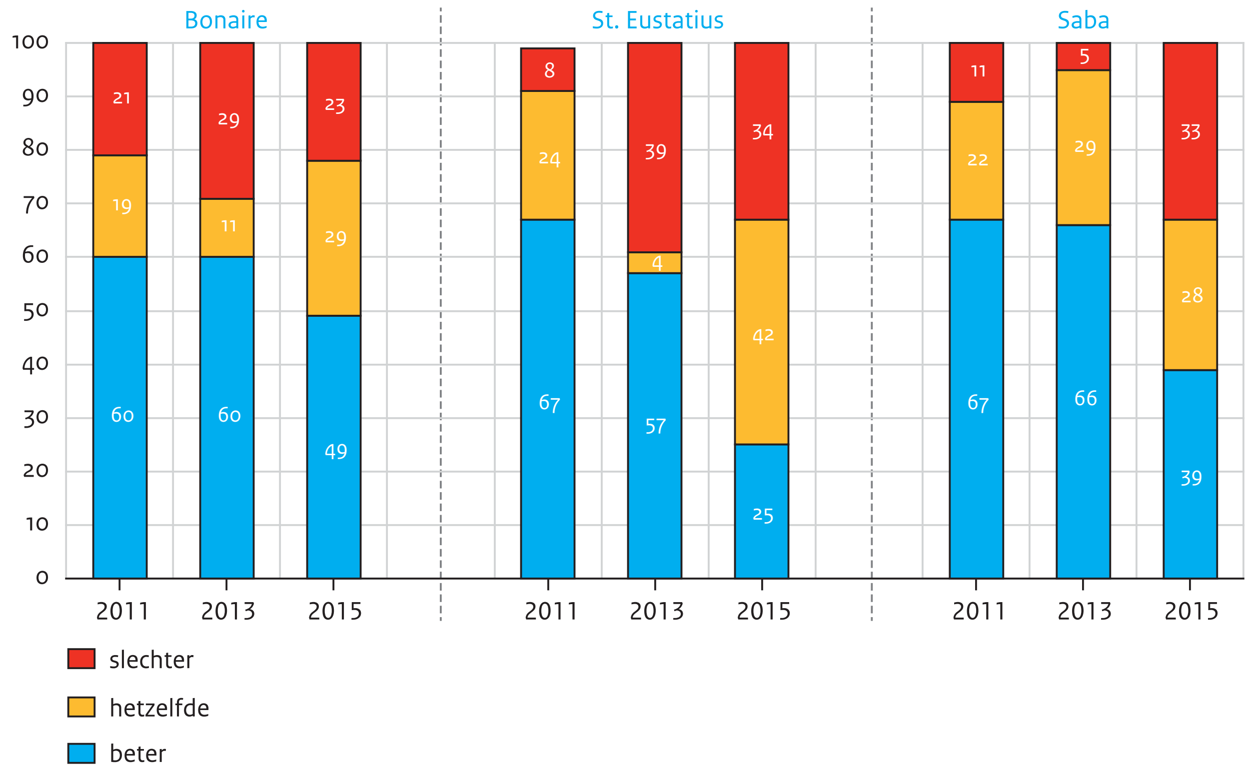
In 2013 zijn de positieve verwachtingen duidelijk getemperd, met name op Bonaire, maar ook op Sint Eustatius en Saba. In 2015 is dit beeld verder genuanceerd. Op Bonaire is het positieve sentiment iets verminderd ten opzichte van 2013 en op Sint Eustatius sterk verminderd. Saba neemt hier een middenpositie in. Al met al kunnen we concluderen dat vooral de inwoners van Sint Eustatius een verslechtering van de situatie ervaren, en dat dit

gevoel in de loop van de tijd sterk is toegenomen. Ook op Bonaire en Saba is het algemene beeld in de loop der tijd minder gunstig geworden.

Het belevingsonderzoek maakt het ook mogelijk de ervaringen over de periode vanaf 2010 (de afgelopen vijf jaar) af te zetten tegen de verwachtingen voor de toekomst (de komende vijf jaar). Uit deze vergelijking blijkt dat de toekomstverwachtingen gemiddeld positiever uitvallen dan de ervaringen, met name op Bonaire en Sint Eustatius (figuren 8.5 en 8.6). Op Saba sporen de ervaringen uit het verleden met de verwachtingen voor de toekomst.

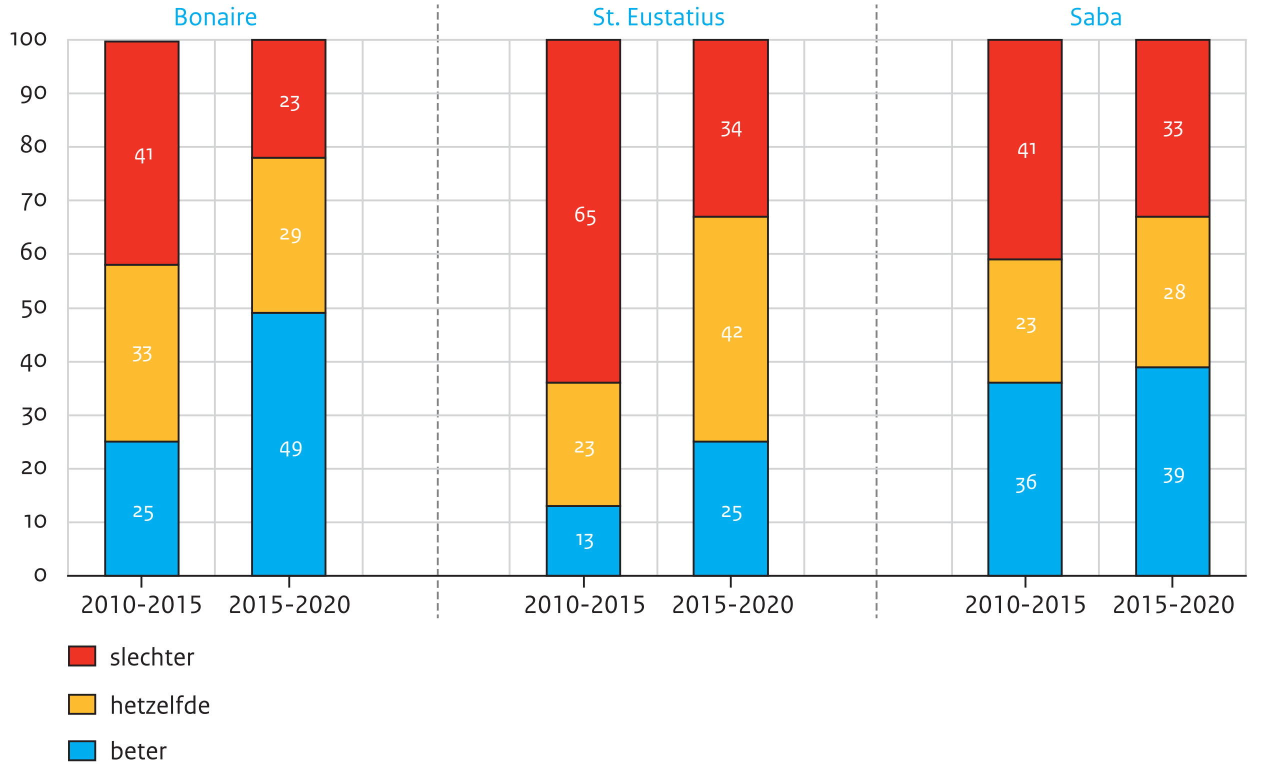
Figuur 8.5

Denkt u dat het de komende vijf jaar beter of slechter zal gaan met uw eiland? Caribisch Nederland, 2011-2015



Bron: Curconsult (BCN'11-'15) SCP-bewerking

Figuur 8.6
Wat is uw mening over de situatie vanaf 10 oktober 2010 tot nu toe en de komende vijf jaar? Caribisch Nederland, 2010-2020



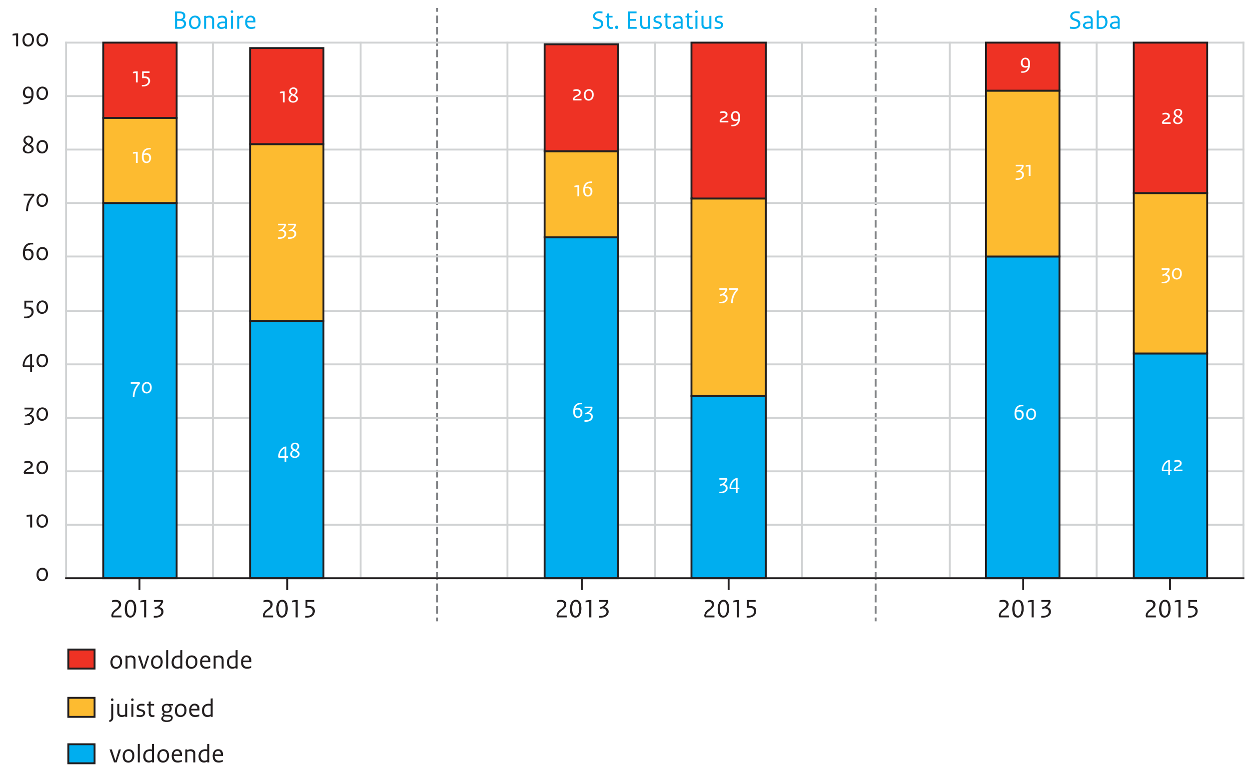
Bron: Curconsult (BCN'15) SCP-bewerking

De vraag naar ervaringen met de voorzieningen waarvoor het rijk verantwoordelijkheid draagt, is per domein gesteld. Naar de ervaringen met het bestaande onderwijs en het werk dat de politie doet, is niet gevraagd in 2011, maar wel in 2013 en 2015.

De ervaringen met het bestaande *onderwijs* waren zowel in 2013 als 2015 overwegend positief (figuur 8.7). Wel is het beeld op alle eilanden wat minder positief geworden. De verschillen tussen de eilanden zijn gering, zij het dat de bewoners van Bonaire gemiddeld iets positiever zijn en de bewoners van Sint Eustatius iets negatiever. In 2015 oordeelde bijna 20% van de Bonairianen en bijna 30% van de Bovenwindse burgers negatief.

Figuur 8.7

Hoe beoordeelt u het huidige onderwijs? Caribisch Nederland, 2013 en 2015

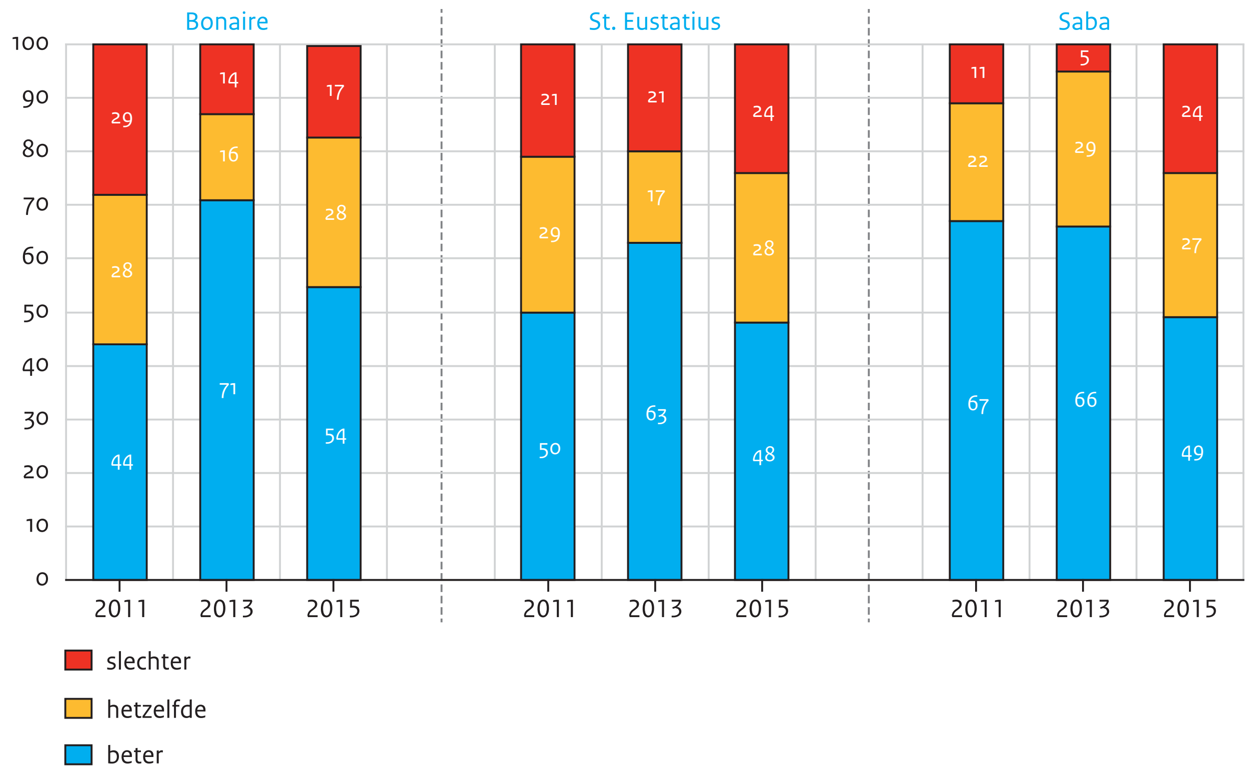


Bron: Curconsult (BCN'13 en '15) SCP-bewerking

Ook bij de vraag of het onderwijs beter of slechter is geworden sinds 10 oktober 2010, was en blijft het resultaat overwegend positief (figuur 8.8). In 2015 waren de verschillen tussen de eilanden gering: circa 50% van de bewoners was positief over de behaalde resultaten in het onderwijs, circa 30% neutraal en circa 20% negatief. Bonaire steekt hierbij iets gunstiger af dan de Bovenwinden.

De ervaringen in het verleden hebben zich wel verschillend ontwikkeld bij de eilanden. Op Bonaire was het sentiment over het onderwijs in 2011 betrekkelijk negatief en in 2013 betrekkelijk positief. Op Sint Eustatius waren burgers in 2013 ook voornamelijk gunstig gestemd over de bereikte resultaten in het onderwijs, maar is het oordeel in 2015 nagenoeg gelijk aan het oordeel in 2011. Bij Saba ten slotte is 2015 duidelijk het jaar waarin de burgers het meest kritisch zijn over de behaalde resultaten in het onderwijs.

Figuur 8.8
Heeft u het gevoel dat het onderwijs beter of slechter is geworden sinds 10 oktober 2010? Caribisch Nederland, 2011-2015



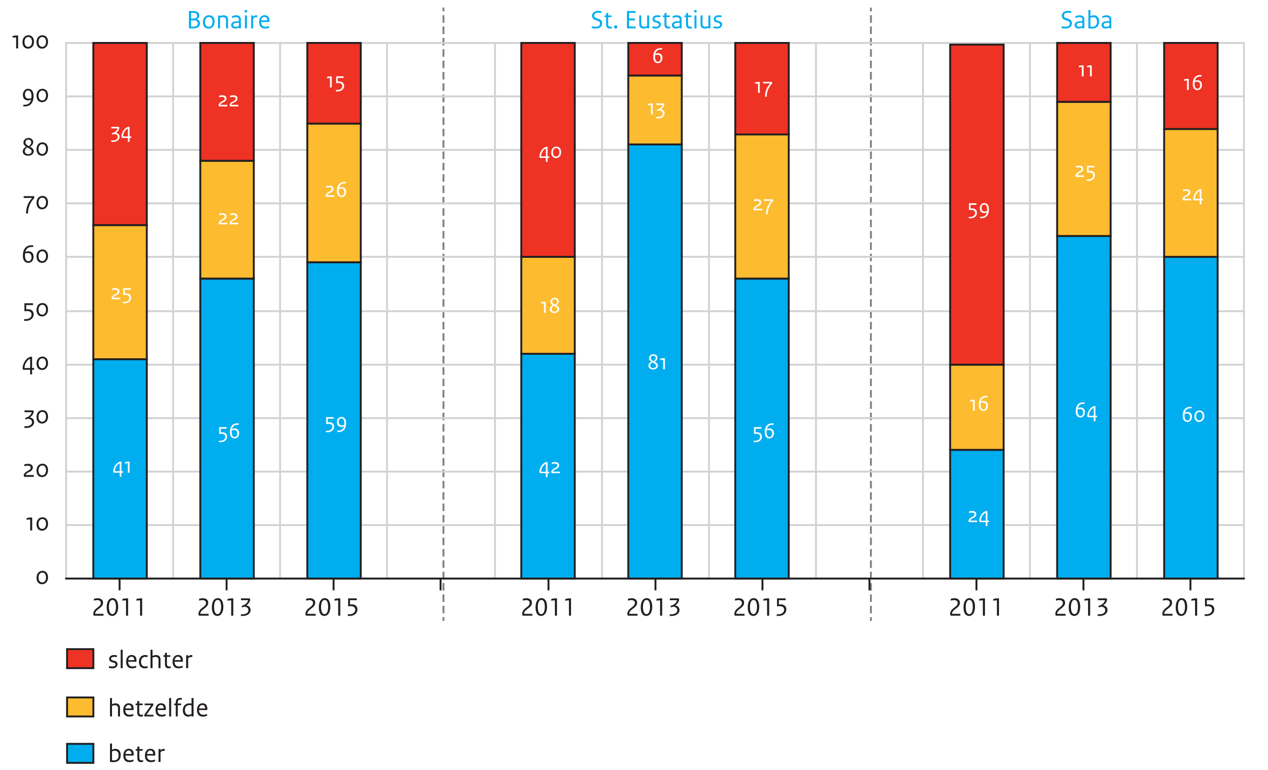
Bron: Curconsult (BCN'11-'15) SCP-bewerking

De deelnemers aan de groepsgesprekken waren goed te spreken over de bereikte resultaten in het onderwijs, al waren de deelnemers in Sint Eustatius wat terughoudender. Er is veel vooruitgang geboekt in het onderwijs en het gaat de goede kant op, is de unanieme mening. Dit neemt niet weg dat we er volgens de deelnemers nog niet zijn. Zo zou het aantal leerlingen met gedrags- en leerproblemen sterk zijn gestegen, met name in Sint Eustatius, iets minder sterk in Bonaire en nog wat minder sterk op Saba. Deze leerlingen nemen de problemen thuis mee naar school. Volgens de deelnemers draagt de toegenomen armoede hier ook aan bij.
Ook onderling zijn kinderen volgens de deelnemers minder verdraagzaam geworden en nemen pesterijen toe. De overheid speelt hier onvoldoende op in. Er zou met name op Sint Eustatius meer speciaal onderwijs nodig zijn en op alle drie de eilanden meer buitenschoolse opvang, omdat de ouder(s) langer werken (werkt) door dubbele banen. Zo houdt men ook de jongeren letterlijk en figuurlijk van de straat en kunnen ze verder werken aan hun ontwikkeling.
Verder worden nog als knelpunten de toegenomen bureaucratie genoemd en de problemen rond de instructietaal. Ten slotte zijn de deelnemers aan de groepsgesprekken van mening dat ook de ouders meer verantwoordelijkheid moeten dragen en niet alles naar de school en de overheid moeten doorschuiven. Er wordt zelfs gesuggereerd om ouders cursussen aan te bieden van het type *how to be better parents*.

Ook bij de *gezondheidszorg* overheerst een sterk positief beeld van de bereikte resultaten sinds de bestuurlijke transitie (figuur 8.9). In 2011 was het beeld duidelijk minder gunstig. Op Bonaire is het aantal burgers dat vindt dat de gezondheidszorg is verbeterd, opgelopen van circa 40% in 2011 tot circa 60% in 2015. Het aantal Bonairianen dat juist een verslechtering waarnam, is gehalveerd, van ruim 30% naar circa 15%. Op Sint Eustatius zijn de bewoners vooral tussen 2011 en 2013 gunstiger gaan oordelen over de gezondheidszorg, waarbij het aantal mensen dat een positieve ontwikkeling zag, is verdubbeld van ruim 40% naar ruim 80%.

Figuur 8.9

Heeft u het gevoel dat de gezondheidszorg beter of slechter is geworden sinds 10 oktober 2010? Caribisch Nederland, 2011-2015



Bron: Curconsult (BCN'11-'15) SCP-bewerking

In 2015 nemen we een duidelijke terugslag waar, waarbij het positieve sentiment uitkomt tussen dat van 2011 en 2013. Bij Saba zien we tussen 2011 en 2013 bijna een verdrievoudiging van het positieve sentiment, en dat is tot 2015 nagenoeg vastgehouden. Het uiteindelijke resultaat is dat de eilanden elkaar in 2015, net als bij onderwijs, weinig ontlopen in het oordeel over de bereikte resultaten. Ongeveer 60% van de bevolking vindt dat de gezondheidszorg sinds de bestuurlijke transitie is verbeterd, circa 25% vindt dat alles ongeveer bij hetzelfde is gebleven en circa 15% neemt een verslechtering waar in de geleverde zorg.

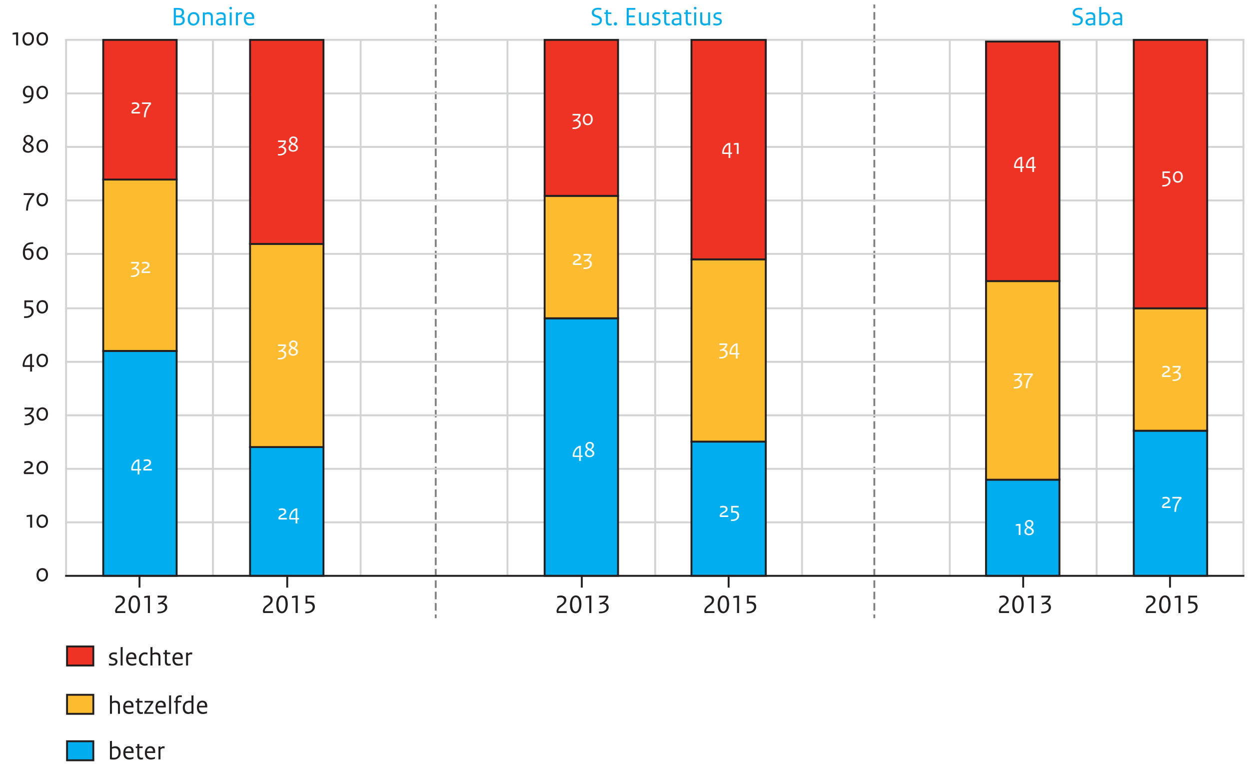
De deelnemers aan de groepsgesprekken zijn unaniem van oordeel dat de gezondheidszorg in het algemeen is verbeterd. Maar er zijn nog wel verbeterpunten, die zich concentre-

ren rond de wachttijden, het verzekeringspakket en de medische uitzendingen. De deelnemers laten hun teleurstelling blijken over de verwijdering van de fysiotherapie en de tandarts uit het verzekeringspakket. Rond de uitzendingen wordt er veel kritiek geuit op de Colombiaanse zorgverzekeraar Coomeva, die de logistiek rond de medische uitzendingen naar Colombia verzorgt. Men verdenkt deze maatschappij ervan goede zaken te doen met de partijen die bij de uitzendingen betrokken zijn en daarom de uitzending zo lang mogelijk rekt. Zo mogen patiënten die klaar zijn met de behandeling niet eerder naar huis, terwijl er bij navraag genoeg lege stoelen beschikbaar blijken te zijn bij de vliegmaatschappijen. Dat begrijpen de mensen niet, zeker als ze al lang van huis zijn. De deelnemers vragen zich ook af waarom er niet meer mogelijkheden zijn om een ziekenhuis dichterbij te organiseren, bijvoorbeeld op Curaçao, Aruba of Sint Maarten. Voorts vinden de deelnemers uit Bonaire dat er vaak wisselingen in specialisten zijn; men ziet in de loop der tijd steeds andere gezichten. Zo merkte een vrouw uit Bonaire op dat ze gedurende haar zwangerschap met drie verschillende gynaecologen te maken had. De zorg voor ouderen ten slotte wordt door de deelnemers als goed aangemerkt, en men is ook van mening dat deze zorg is verbeterd.

De vraag aan burgers of de *politie* haar werk sinds de bestuurlijke transitie beter of slechter doet, is in 2011 niet gesteld. In 2013 overheerste op Bonaire en Sint Eustatius het positieve sentiment, maar dat is in 2015 omgeslagen in een negatief sentiment (figuur 8.10). Op Saba overheerste in 2013 al een negatief sentiment, en dat is in 2015 ook het geval. Wel is het aantal mensen dat een verbetering ziet op Saba gestegen, van bijna 20% naar bijna 30%. Op Bonaire en Sint Eustatius vindt circa 25% van de bevolking dat de politie haar werk beter doet sinds de bestuurlijke transitie en vindt circa 40% dat de politie slechter werk oplevert. Op Saba is ruim 25% van de burgers de mening toegedaan dat de politie haar werk beter doet, maar is 50% van mening dat het tegendeel het geval is. Al met al een gemengd beeld, waarbij het negatieve sentiment nadrukkelijk overheerst.

Figuur 8.10

Over het geheel genomen, vindt u dat de politie beter of slechter haar werk doet sinds 10 oktober 2010? Caribisch Nederland, 2013 en 2015



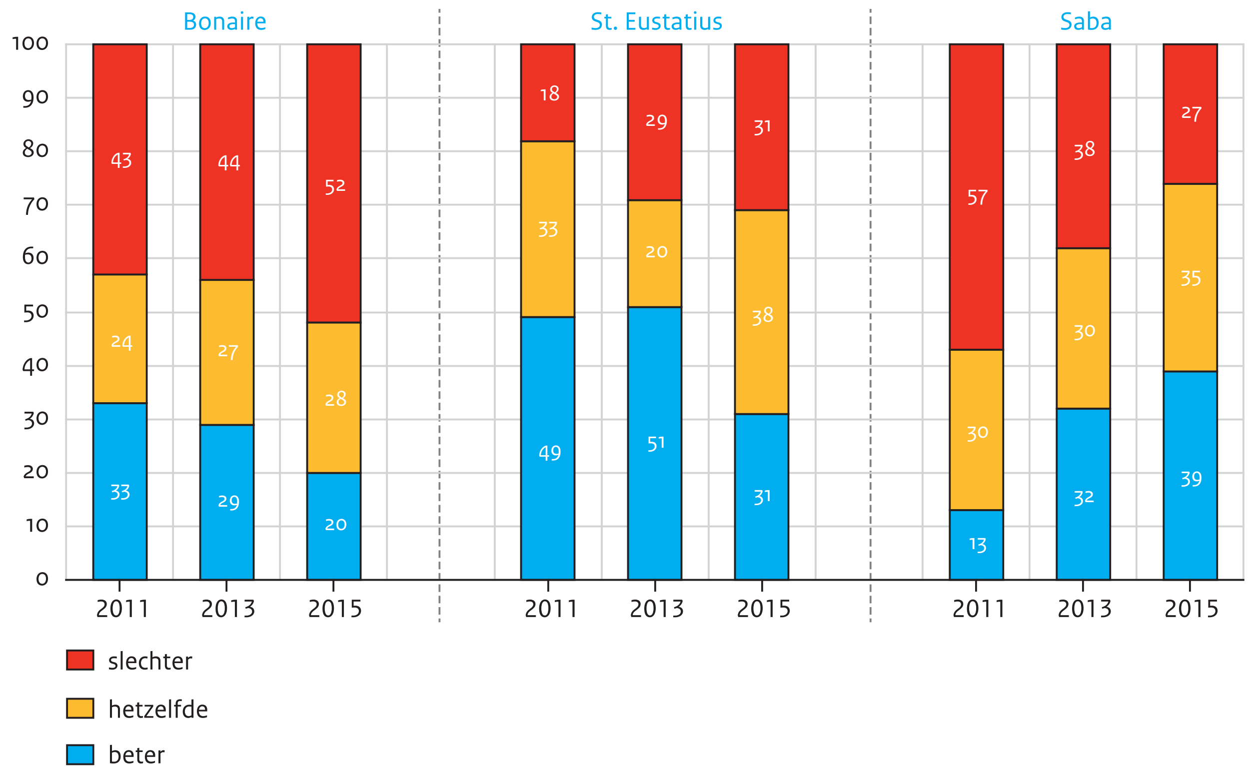
Bron: Curconsult (BCN'13 en '15) SCP-bewerking

Het beeld dat men heeft van de ontwikkeling van de *veiligheid* verschilt per eiland en verandert in de tijd (figuur 8.11). Op Bonaire overheerst alle jaren het beeld dat de veiligheid zich sinds de transitie in ongunstige richting beweegt. Dit beeld heeft zich in 2015 sterker vastgezet: ruim de helft van de Bonairianen vindt het in 2015 onveiliger dan in 2010; 20% vindt het veiliger geworden en 30% ziet weinig verandering. Ook op Sint Eustatius zijn steeds meer burgers van mening dat de onveiligheid is toegenomen, maar de positieve en negatieve sentimenten houden elkaar in 2015 in evenwicht, met elk 30%; een grote groep van 40% van de burgers ziet weinig verandering in de veiligheid op het eiland. Op Saba is het beeld gespiegeld aan dat op Sint Eustatius. Daar is in de loop van de tijd het gevoel dat het veiliger is geworden gaan overheersen; domineerde in 2011 nog bij ruim 55% van de bewoners het negatieve sentiment, in 2015 was dit meer dan gehalveerd, met ruim 25% somber gestemde burgers.

Uit de groepsgesprekken blijkt dat de deelnemers vinden dat de politie in het algemeen minder zichtbaar is geworden sinds de bestuurlijke transitie en te veel op afstand van de bevolking staat. Het zijn niet meer 'de bekende gezichten' en de gezichten veranderen bovendien regelmatig. Door het minder ervaren 'blauw op straat' zou er minder preventieve werking van de politie uitgaan. De deelnemers wijzen er ook op dat de politieagenten vroeger beter wisten wat er in de lokale gemeenschap speelde en welke culturele waarden

daar achter lagen, iets wat blijkbaar positief wordt gewaardeerd en het veiligheidsgevoel bij de bewoners bevordert.
Op de Bovenwinden wordt de politie vooral in de avond gemist, waar de bewoners aangewezen zijn op een melding aan de centrale op Bonaire; daar is men slecht op de hoogte van de lokale situatie. Bovendien moet bij ingrijpende problemen versterking uit het ver gelegen Bonaire komen, wat meer logistieke problemen geeft dan voor de bestuurlijke transitie, toen versterking snel van het nabijgelegen Sint Maarten kwam (er was toen het Korps Politie Nederlandse Antillen, nu is er het Korps Politie Caribisch Nederland). Enkele deelnemers wijzen er ook op dat de jeugd harder is geworden en zich moeilijker laat corrigeren.

Figuur 8.11
Heeft u het gevoel dat de veiligheid is toegenomen of afgenomen sinds 10 oktober 2010? Caribisch Nederland, 2011-2015



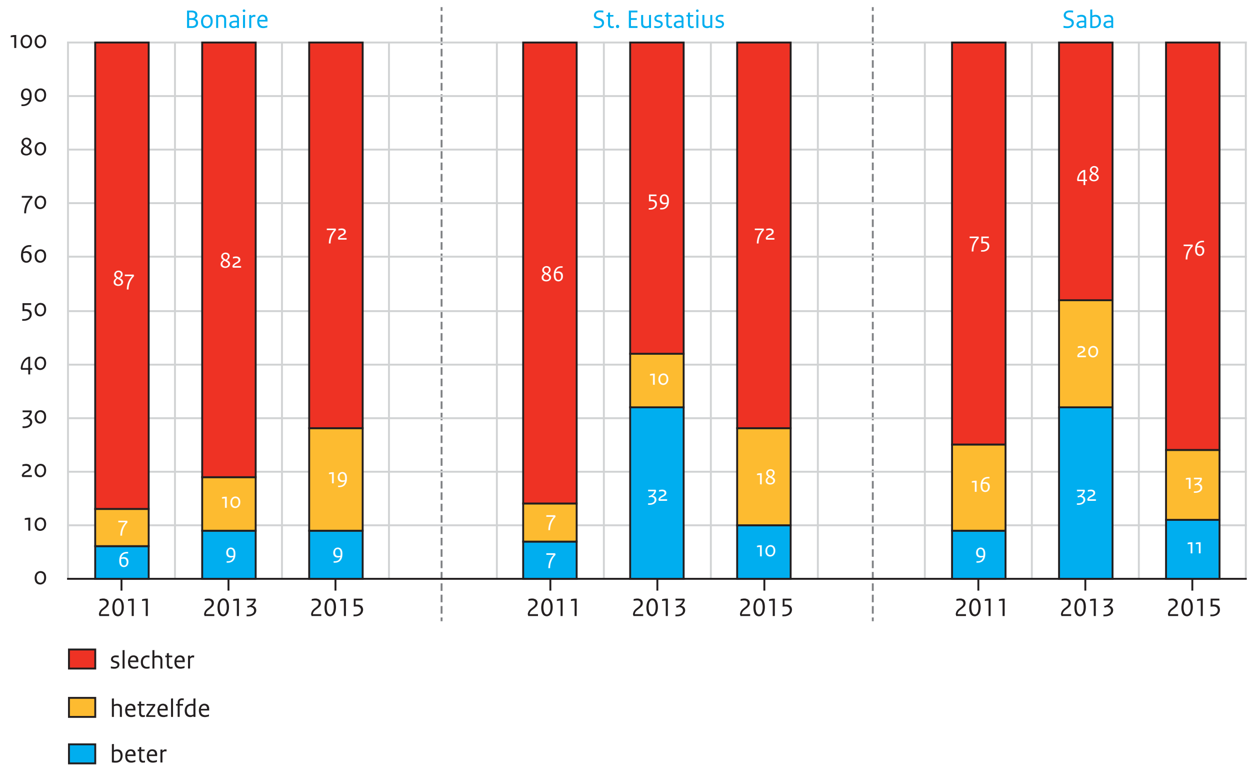
Bron: Curconsult (BCN'11-'15) SCP-bewerking

Ronduit somber gestemd is men over de ontwikkeling van de *koopkracht* sinds de transitie (figuur 8.12). Vooral in 2011 was men daar somber over. Dit hangt mede samen met de invoering van de dollar ter vervanging van de Antilliaanse gulden, op 1 januari 2011. Hoewel de gulden altijd hard aan dollar was gekoppeld, heeft de invoering van de dollar tot aanzienlijke prijsverhogingen geleid. Voorts is op 1 januari 2011 een nieuw fiscaal stelsel op de eilanden ingevoerd, dat aanvankelijk heeft geleid tot een verzwaring van de belastingdruk (de meeropbrengst is later teruggesluisd). Bovendien is de belastingdienst overgegaan tot een effectieve inning van (achterstallige) belastingschulden.[6] Ten slotte zijn de wereld-

marktprijzen van voedsel en olie gestegen en heerste er een wereldwijde economische crisis. Dit alles heeft de koopkracht van de eilandbewoners sterk onder druk gezet.

In 2011 vond bijna 90% van de Bonairianen, ongeveer 85% van de Statianen en ongeveer 75% van de Sabanen dat de koopkracht sinds de bestuurlijke transitie was verslechterd. In 2013 werd dit beeld op de Bovenwinden minder ongunstig, maar in 2015 keert het negatieve sentiment weer terug, zij het in wat mindere mate op Sint Eustatius. Op Bonaire is het negatieve sentiment over de koopkracht wel wat afgenomen, maar met ruim 70% toch nog steeds aanzienlijk. Ook hier zijn in 2015 de verschillen tussen de eilanden betrekkelijk gering. Net als in Bonaire vindt ook 70% van de Statianen dat ze er in koopkracht op achteruit zijn gegaan. Op Saba is circa 75% van de inwoners deze mening toegedaan.

Figuur 8.12
Is de koopkracht van uw gezinshuishouden sinds 10 oktober 2010 verbeterd of verslechterd? Caribisch Nederland, 2011-2015



Bron: Curconsult (BCN'11-'15) SCP-bewerking

Uit de groepsgesprekken blijkt dat de deelnemers unaniem van mening zijn dat de kosten van levensonderhoud na de bestuurlijke transitie sterk zijn gestegen en dat de armoede is toegenomen, vooral door de enorme prijsstijgingen. Soms neemt men er een tweede baan bij om te overleven. Dit is niet altijd gemakkelijk, omdat de economie er niet op vooruit is gegaan of er waarschijnlijk zelfs op achteruit is gegaan. Bovendien stijgt het arbeidsaanbod, doordat de pensioenleeftijd is gestegen en er ook, met name op Bonaire, steeds

meer stagiairs komen. Een tweede baan is nodig, omdat het minimumloon ver onder het ervaren bestaansminimum ligt.[7]

Het gevoel is wel dat de overheid meer steun is gaan bieden bij het zoeken naar werk. Er zijn bijvoorbeeld meer *on the job*-trainingen bij de overheid en aparte trajecten voor jongeren; tevens wordt de lerarenbeurs als positief ervaren. Ook de vermelding van vacatures op websites van onder meer de rijksdienst en de lokale overheden wordt als verbetering ervaren, hoewel het bereik hiervan nog beperkt is.

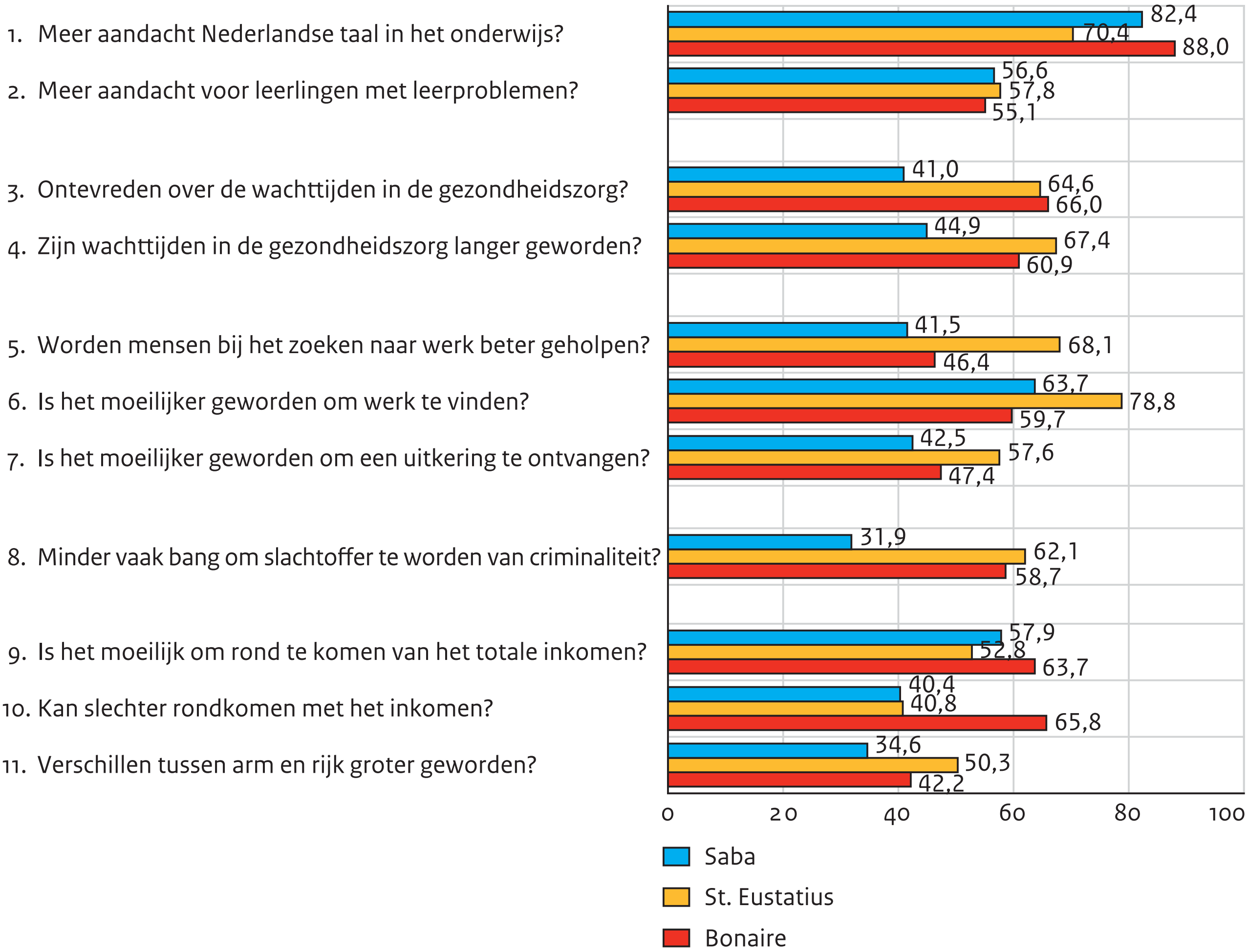
De deelnemers aan de gesprekken hekelen wel het feit dat de lokale overheden te weinig doen om de economie te stimuleren. Er zijn geen plannen om de economie aan te wakkeren, terwijl daar volgens de deelnemers wel mogelijkheden voor zijn, met name op toeristisch gebied (Bonaire en Saba). Ook zou het oprichten van een stimuleringsfonds voor (kleine) bedrijven de economische bedrijvigheid kunnen vergroten. Dit kan een compensatie bieden voor de verslechterde mogelijkheden om geld bij de banken te lenen.

Het verschijnsel van de dubbele banen heeft volgens de deelnemers wel de verhoudingen in de gezinnen op scherp gezet omdat dit, naast de armoede zelf, stressvolle situaties oplevert; vooral kinderen hebben hier last van door een tekort aan ouderlijke zorg. Niet alleen komen ze daardoor nogal eens zonder ontbijt op school, maar ook nemen de gedragsproblemen toe vanwege het ontbreken van voldoende ouderlijk toezicht.

8.5 Specifieke situatie per domein

In het Belevingsonderzoek 2015 is een aantal nieuwe vragen toegevoegd over onderwerpen die van belang zijn voor de onderscheiden prioritaire voorzieningen. De antwoorden op deze vragen zijn per eiland samengevat in figuur 8.13.

Figuur 8.13
Meningen over verschillende aspecten van overheidsvoorzieningen, Caribisch Nederland, 2015 (in procenten bevestigend, excl. geen antwoord)



1 Is er meer tijd en aandacht nodig voor de Nederlandse taal in het onderwijs?
2 Is er meer aandacht nodig voor leerlingen met leerachterstanden of leerproblemen?
3 Bent u ontevreden over de wachttijden voor een afspraak in de gezondheidszorg?
4 Zijn de wachttijden voor een afspraak in de gezondheidszorg langer geworden sinds 10 oktober 2010?
5 Helpen de ambtenaren de mensen bij het zoeken naar werk volgens u slechter sinds 10 oktober 2010?
6 Vindt u dat het sinds 10 oktober 2010 moeilijker is geworden om werk te vinden?
7 Vindt u dat het sinds 10 oktober 2010 moeilijker is geworden om een sociale uitkering te ontvangen?
8 Heeft zich minder vaak bang gevoeld om slachtoffer te worden van criminaliteit vanaf 10 oktober 2010?
9 Is het moeilijk voor uw huishouden om rond te komen van het totale inkomen?
10 Kunt u sinds 10 oktober 2010 slechter rondkomen met het inkomen van uw huishouden?
11 Vindt u dat de verschillen tussen arm en rijk sinds 10 oktober 2010 groter zijn geworden?

Bron: Curconsult (BCN'15) SCP-bewerking

Uit de eerste twee vragen blijkt dat veel burgers van mening zijn dat er in het onderwijs meer tijd en aandacht besteed dient te worden aan de Nederlandse taal en aan leerlingen met een leerachterstand of leerproblemen. Vooral meer aandacht voor de Nederlandse taal vindt massale steun. Alleen op Sint Eustatius valt deze steun iets lager uit, maar is die

met 70% nog steeds aanzienlijk. Dit laatste is opvallend, nu in 2015 besloten is om over te stappen op Engelstalig onderwijs.

Ook bij de gezondheidszorg staan niet alle signalen op groen. Daar spelen vooral de wachttijden voor een afspraak bij een specialist. Ook speelt mee dat een behandeling vaak elders moet worden uitgevoerd (meestal in Colombia). Veel bewoners zijn ontevreden over deze wachttijden. Een aanzienlijk deel van de eilandbewoners vindt ook dat de wachttijden langer zijn geworden sinds de transitie. Dat speelt vooral op Sint Eustatius en Bonaire.

Het volgende blok nieuwe vragen heeft betrekking op werk en inkomen. In het algemeen vinden de eilandbewoners dat het sinds de transitie moeilijker is geworden om een sociale uitkering te ontvangen en om werk te vinden. Vooral de Statianen zeggen het hier moeilijk mee te hebben: bijna 80% van hen zegt dat het sinds de transitie moeilijker is geworden om werk te vinden, en bijna 70% vindt dat zij hierbij slechter door de overheid worden begeleid. Bij de andere eilanden ligt de score 15-20 procentpunten lager.

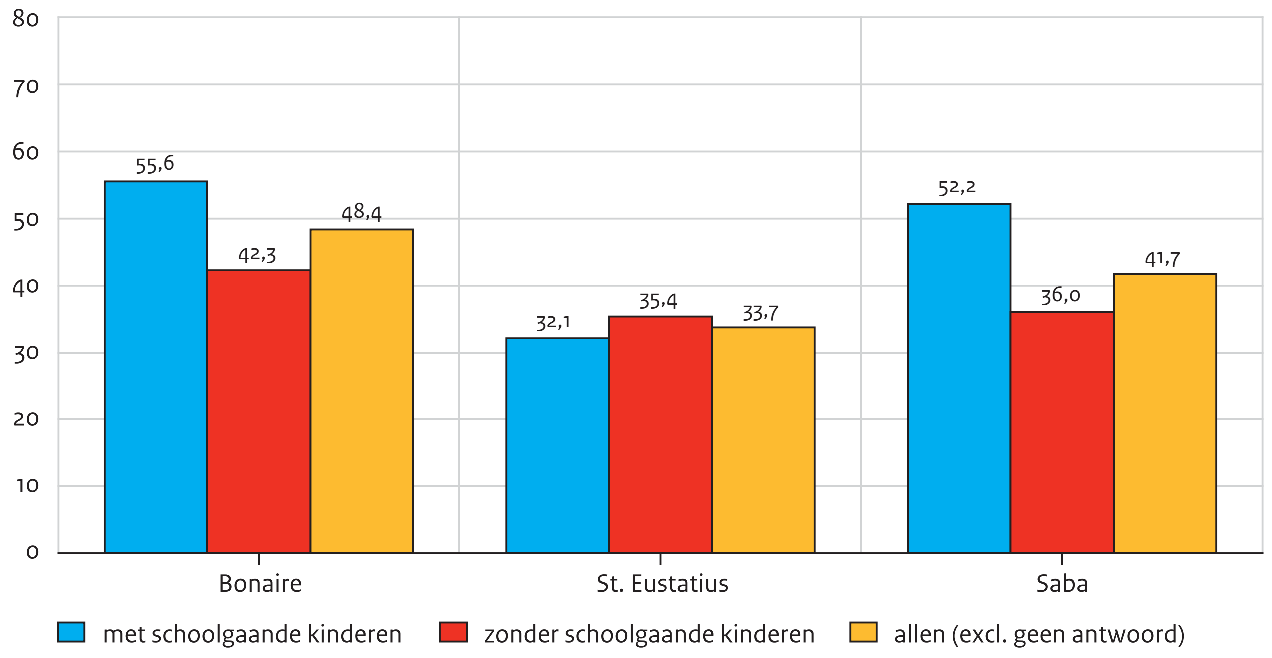
De angst om slachtoffer te worden van een misdrijf is sinds de bestuurlijke transitie sterk afgenomen, behalve op Saba. Daar is het onveiligheidsgevoel bij de burger ongeveer hetzelfde gebleven (36% zegt zich onveiliger te voelen tegenover 32% veiliger). Deze af- of toename van (on)veiligheidsgevoelens verschilt nauwelijks per bevolkingsgroep. De uitkomst lijkt in strijd met die in figuur 8.11, waarin de Sabanen het meest gunstig oordelen over de ontwikkeling van de veiligheid op hun eiland. Daar staat echter tegenover dat ze het minst gunstig oordelen over de ontwikkeling van het werk dat de politie verricht. Wellicht speelt hier een variatie op de eerdergenoemde paradox: met onze veiligheid gaat het goed, maar niet met mijn eigen veiligheid.

Het laatste blokje vragen in figuur 8.13 heeft betrekking op het inkomen. Het aandeel mensen dat zegt moeilijk te kunnen rondkomen met hun inkomen ligt rond de 60%. Dit percentage ligt iets hoger op Bonaire en iets lager op Sint Eustatius. In vergelijking met het aandeel Nederlanders dat zegt moeilijk rond te kunnen komen, is dit zeer hoog. Volgens het CBS kan begin 2015 circa 7% van de Nederlandse bevolking niet (goed) rondkomen en volgens het SCP in 2011 circa 14% (CBS, StatLine: consumentenvertrouwen; SCP 2013: 120). Ongeveer 40% van de respondenten op de Bovenwinden en circa twee derde van de respondenten op Bonaire zegt dat ze vanaf de transitie slechter kunnen rondkomen. Dit hangt samen met het eerdergenoemde koopkrachtverlies, vooral als gevolg van hogere prijzen. De bewoners op de eilanden zijn ook in belangrijke mate van mening dat de verschillen tussen arm en rijk groter zijn geworden, vooral op Sint Eustatius. Dit neemt niet weg dat er ook een aanzienlijke groep is die de tegenovergestelde mening is toegedaan: 29% van de mensen op Bonaire, 24% op Sint Eustatius en 23% op Saba vindt de verschillen tussen arm en rijk minder geworden. Het beeld is dus betrekkelijk gemengd.

8.6 Gebruikers en niet-gebruikers

Uit eerder onderzoek van het SCP in Nederland is gebleken dat gebruikers van voorzieningen doorgaans gunstiger oordelen over de kwaliteit van overheidsvoorzieningen dan niet-gebruikers (SCP 2014). Het oordeel van burgers over de kwaliteit van dienstverlening wordt bepaald door zowel de ervaringen die ze als gebruiker hebben als het algemene beeld dat uit de media ontstaat. Dat beeld wordt vaak bepaald door incidenten en negatieve berichtgeving, onder het motto 'goed nieuws is geen nieuws'. Daardoor is het oordeel van niet-gebruikers, vooral als ze ver afstaan van een voorziening, vaak minder gunstig dan dat van gebruikers.

Figuur 8.14
Beoordeelt u het huidige onderwijs als voldoende? Caribisch Nederland, 2015 (in procenten bevestigend, excl. geen antwoord)



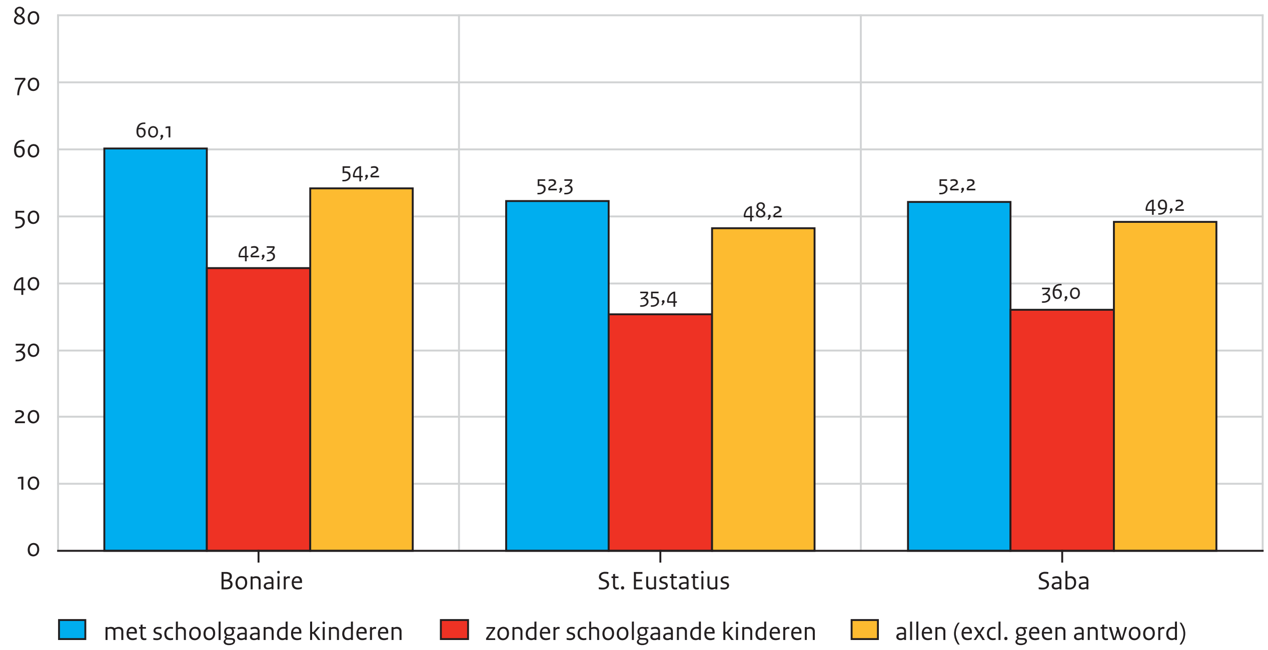
Bron: Curconsult (BCN'15) SCP-bewerking

Dit verschijnsel blijkt ook hier opgeld te doen. Het huidige onderwijs wordt gunstiger beoordeeld door personen uit huishoudens met schoolgaande kinderen dan door personen zonder schoolgaande kinderen (figuur 8.14).[8] Alleen op Sint Eustatius spelen de verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers geen rol, maar hier is de taalkwestie zeer actueel; deze discussie raakt kennelijk de hele bevolking. Op Bonaire en Saba oordelen personen met schoolgaande kinderen aanzienlijk gunstiger over het onderwijs dan personen zonder schoolgaande kinderen.

Bij het oordeel over de bereikte resultaten in het onderwijs sinds de transitie zijn de verschillen nog uitgesprokener en spelen ze op alle eilanden (figuur 8.15). Het verschil bedraagt tussen de 15 en 20 procentpunten. Zo zegt 60% van de Bonairianen met school-

gaande kinderen dat het onderwijs is verbeterd, tegenover 42% van de Bonairianen zonder schoolgaande kinderen.

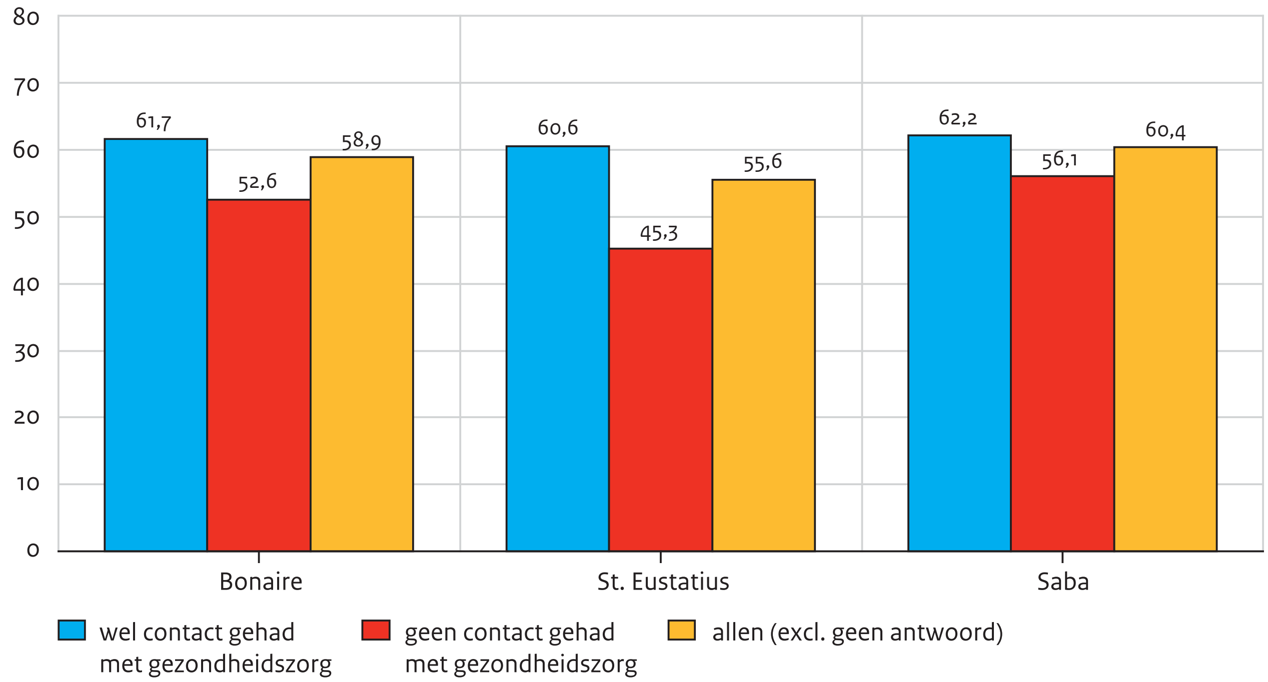
Figuur 8.15
Is het onderwijs beter geworden sinds 10 oktober 2010? Caribisch Nederland, 2015 (in procenten bevestigend, excl. geen antwoord)



Bron: Curconsult (BCN'15) SCP-bewerking

Ook bij de gezondheidszorg spelen verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers, al zijn de verschillen hier minder groot (figuur 8.16). Dit heeft te maken met het feit dat veel mensen in contact komen met de gezondheidszorg, of iemand in hun nabije omgeving kennen die contact heeft gehad. De verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers over de bereikte resultaten treden bij alle eilanden op. De verschillen variëren van ruim 5 procentpunten (op Saba) via bijna 10 procentpunten (Bonaire) tot circa 15 procentpunten op Sint Eustatius, allemaal ten gunste van gebruikers. Ook hier speelt, net als in het onderwijs, blijkbaar een imagoprobleem, zij het minder groot.

Figuur 8.16
Is de gezondheidszorg beter geworden sinds 10 oktober 2010? Caribisch Nederland, 2015 (in procenten bevestigend, excl. geen antwoord)



Bron: Curconsult (BCN'15) SCP-bewerking

8.7 Wat moet er volgens de bewoners verbeterd worden?

In de vragenlijst van het belevingsonderzoek zijn ook open vragen opgenomen, waarbij respondenten op elk onderscheiden overheidsdomein de twee belangrijkste mogelijkheden konden noemen om de situatie op het betreffende domein te verbeteren. Concreet is per domein steeds de vraag gesteld ´Wat zijn volgens u de twee belangrijkste punten voor de verbetering van [naam domein] op [naam eiland]?' De respondenten hebben uitvoerig gebruikgemaakt van de open vragen. De verslaglegging in deze paragraaf is gebaseerd op de rapportage van het belevingsonderzoek 2015 door Curconsult (zie bijlage A) en eigen analyses.[9] De antwoorden op de open vragen zijn per domein samengevat. Bij het onderwijs worden vijf onderdelen onderscheiden waarvoor de respondenten met verbeterpunten kwamen. Tabel 8.1 geeft de belangrijkste verbeterpunten voor het onderwijs per eiland, uit de vele punten die genoemd werden.

Tabel 8.1
Verbeterpunten in het onderwijs volgens de eilandbewoners, 2015

onderdeel	verbeterpunt	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
docenten	meer docenten	x	x	x
	betere docenten, beter toegerust, meer training	x	xxx	xx
	strenger optreden in de klas	x	–	x
	meer liefde, toewijding en geduld	x	xx	
	meer continuïteit	–	xx	x
	meer docenten van het eiland	–	x	–
taal	aandacht voor meertaligheid, taalproblemen	x	xxx	–
	meer Nederlands in het onderwijs	xx	xxx	xx
leerlingen	meer aandacht voor leerlingen	x	xx	x
	meer aandacht voor zorgleerlingen	x	xx	xx
	langer op school, meer les, bijles, huiswerk	x	xx	x
onderwijs	hogere kwaliteit	x	x	x
	speciaal onderwijs	–	x	x
	meer inpassing in de regio	–	–	x
	meer respect	–	x	–
	meer of betere voorzieningen, leermiddelen	–	x	–

– niet of nauwelijks genoemd
x soms genoemd
xx regelmatig genoemd
xxx veelgenoemd

Bron: Curconsult (BCN'15) SCP-bewerking

Op alle eilanden worden meer en betere docenten als punten ter verbetering in het onderwijs genoemd. Vooral op Sint Eustatius vinden respondenten dat de kwaliteit van docenten omhoog kan; zij zouden meer toewijding voor de leerlingen en hun vak moeten tonen, meer aandacht en geduld voor de leerlingen moeten hebben en zich regelmatig moeten laten bijscholen. Op Sint Eustatius, en ook wel op Saba, wordt door respondenten ook aandacht gevraagd voor de continuïteit van het lerarenkorps, dat door het hoge verloop en tijdelijke contracten blijkbaar onder druk staat.
Op alle eilanden wordt ook meer aandacht gevraagd voor de Nederlandse taal in het onderwijs. Hoewel het Nederlands wel het meest genoemd wordt, dient er volgens de respondenten ook meer aandacht te komen voor het onderwijzen van andere talen, zoals het Papiaments (Bonaire). Op Sint Eustatius wordt vooral gepleit voor tweetalig onderwijs: Engels en Nederlands. De Engelse taal wint steeds meer terrein in het Europees-Nederlandse onderwijs en zou geen belemmering meer mogen vormen voor het volgen van hoger onderwijs.

Op alle eilanden wordt de aandacht voor leerlingen als verbeterpunt genoemd; docenten zouden meer aandacht moeten wijden aan alle leerlingen. Daarnaast zijn er leerlingen die extra aandacht nodig hebben. Het gaat hier om leerlingen met achterstanden, gedragsproblemen en leerproblemen. Ook vindt men dat leerlingen langer op school moeten blijven, waar ze bijles kunnen krijgen en hun huiswerk kunnen maken.

Voor het onderwijs zelf worden weinig verbeterpunten genoemd. Wel vindt men dat de kwaliteit in het algemeen omhoog kan en vindt men op de Bovenwinden dat er meer ruimte moet komen voor speciaal onderwijs. Op Sint Eustatius, maar ook wel op Saba, zou volgens sommigen de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs kunnen worden verbeterd. Op Saba ten slotte wordt aandacht gevraagd voor een betere aansluiting op het onderwijs in de regio, bijvoorbeeld aansluiting met andere *high schools* en een betere voorbereiding op een toekomstige schoolcarrière buiten Saba.

De verbeterpunten die de respondenten in de open vraag voor de gezondheidszorg naar voren brengen, verschillen nogal per eiland (tabel 8.2). Daarbij zijn drie aspecten onderscheiden: de verstrekking van de zorg, de verzekering van de zorg en de logistiek rond de zorg.

Algemeen gedeeld is de wens voor meer specialisten op de eilanden. Op Bonaire komt daar de sterke wens bij om niet steeds wisselende specialisten te hebben, omdat anders geen vertrouwensband kan worden opgebouwd.[10] Op de eilanden is er niet alleen vraag naar meer specialisten maar ook naar meer medisch en verplegend personeel. Tevens zou volgens sommigen de aandacht voor patiënten en hun medische problemen beter kunnen, alsmede de geleverde zorg.

Bij de zorgverzekering willen velen de tandarts terug in het zorgverzekeringspakket.
Voor de terugkeer van de fysiotherapie in het zorgverzekeringspakket is minder steun bij de respondenten.
De logistiek in de zorg kan volgens de respondenten verbeterd worden. Op Bonaire en Sint Eustatius vormen vooral de wachttijden een probleem. Dit betreft zowel de tijd die men op de wachtlijst staat, als de tijd die men in de wachtkamer van de specialist moet doorbrengen. Sommige respondenten suggereren om het afspraaksysteem te verbeteren, bijvoorbeeld door digitalisering (ook van de patiëntendossiers). Op Saba spelen wachttijdproblemen een veel geringere rol.

Tabel 8.2
Verbeterpunten in de gezondheidszorg volgens de eilandbewoners, 2015

onderdeel	verbeterpunt	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
zorg	meer specialisten op het eiland	xxx	xxx	xx
	specialisten die langer blijven, meer continuïteit	xxx	–	–
	meer medisch personeel (artsen, verplegers)	x	xx	xx
	betere zorg, betere artsen	x	xx	xx
	beter verwijzen, meer verwijzen	–	x	–
	meer aandacht voor patiënten	x	x	x
	betere communicatie tussen artsen	–	x	–
verzekering	tandarts terug in het pakket	xx	xx	xx
	fysiotherapie terug in het pakket	x	x	x
	vergoeding bepaalde medicijnen	x	–	–
	betere service zorgkantoor	–	x	–
logistiek	korter wachten op een afspraak	xxx	xxx	x
	verkorting van de wachttijden bij de arts/specialist	xx	xxx	–
	meer medische uitzendingen in de regio	–	–	x
	medische uitzendingen efficiënter	x	xx	x
	verbetering van de administratie	x	xxx	–
	verbetering voorzieningen, gebouwen	x	x	x

– niet of nauwelijks genoemd
x soms genoemd
xx regelmatig genoemd
xxx veelgenoemd

Bron: Curconsult (BCN'15) SCP-bewerking; selectie: minimaal door 2% genoemd

Verder vindt menig respondent dat de medische uitzendingen efficiënter moeten kunnen. Men vindt de reis naar Colombia te lang en te duur. Hoewel de kosten voor rekening van de verzekeraar zijn, maken mensen zich daar blijkbaar toch zorgen om. Het aantal uitzendingen naar ziekenhuizen in Colombia zou beperkt kunnen worden door meer gebruik te maken van ziekenhuizen in de regio (Curaçao, Aruba en Sint Maarten / Saint-Martin).[11]
Dit speelt met name op de Bovenwinden.
Verbeterpunten die voor enkele eilanden naar voren komen, zijn de communicatie tussen de artsen (Sint Eustatius), waarbij vooral wordt gedoeld op de communicatie tussen de lokale artsen en de specialisten die uitgezonden patiënten behandelen, de vergoeding van bepaalde medicijnen die niet in het zorgverzekeringspakket zitten (Bonaire) en de administratieve processen in de zorg en de service door het zorgkantoor (vooral op Sint Eustatius). Op alle eilanden vinden enkele respondenten dat voorzieningen en gebouwen nog verbeterd kunnen worden. Zo wordt voor Saba aandacht gevraagd voor een verbetering en verbouwing van het huidige ziekenhuis, zodat er meer afdelingen kunnen komen

(zoals een kraamkliniek en ouderenzorg). Voorts pleit men op Saba voor een betere samenwerking met de zorg op de andere eilanden en met het ziekenhuis in Sint Maarten.

Over de verbeterpunten bij werk en inkomen zijn de meeste bewoners van de eilanden het betrekkelijk eens (tabel 8.3). Men wenst meer banen, en vooral meer banen voor de eilandbewoners. Verder zouden werklozen en werkzoekenden beter moeten worden bij- of omgeschoold. Daarvoor zijn volgens de respondenten gerichte trainingen nodig, zodat de werkzoekenden beter aan de gestelde eisen of verwachte competenties kunnen voldoen. Op Sint Eustatius wordt door zeer veel respondenten gesuggereerd om meer buitenlandse investeerders op het eiland toe te laten. Blijkbaar verwacht men hier veel van of is de hoop vooral daarop gevestigd om de economie te stimuleren, want dat laatste is hoognodig volgens veel respondenten op Sint Eustatius.
De salarissen kunnen volgens sommigen wel wat omhoog. Ook verhoging van de uitkeringen vindt op sommige eilanden enige steun, met name de verhoging van de AOV op Sint Eustatius.

Tabel 8.3
Verbeterpunten voor werk en inkomen volgens de eilandbewoners, 2015

onderdeel	verbeterpunt	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
werk	meer banen scheppen	xxx	xxxx	xxx
	stimuleren van de economie	x	xxx	x
	meer banen naar lokale mensen	xx	xx	xxx
	voorrang geven aan de jeugd	x	–	x
	werklozen beter scholen	x	xx	xx
	meer investeerders van buiten toelaten	x	xxxx	
inkomen	salarissen verhogen	x	x	x
	AOV verhogen	x	xx	–
	onderstand verhogen	x	x	–

– niet of nauwelijks genoemd
x soms genoemd
xx regelmatig genoemd
xxx veelgenoemd
xxxx zeer veel genoemd

Bron: Curconsult (BCN’15) SCP-bewerking

De veiligheid op de eilanden kan volgens de bewoners vooral verhoogd worden door meer en betere inzet van de politie (tabel 8.4). Er moeten niet alleen meer en, volgens de Statianen, betere politieagenten komen, ze moeten vooral ook meer zichtbaar zijn op straat en in de wijk, bijvoorbeeld door meer te patrouilleren. De respondenten uit Bonaire vragen aandacht voor een betere bemensing van politieposten, met name in de verschillende wij-

ken. Deze zouden volgens sommigen ook dag en nacht bereikbaar moeten zijn, een suggestie die ook wordt gedaan door sommige respondenten uit de Bovenwinden. Tevens moet de politie volgens sommigen sneller reageren op meldingen en zou zij onderzoeken naar misdrijven sneller moeten uitvoeren. Ook is er hier en daar enige steun voor een grotere aandacht voor de preventieve taak, middels het uitvoeren van (verkeers)controles. Ten slotte wordt door respondenten uit Bonaire gesuggereerd dat de criminaliteit zal dalen als er meer werk is voor jongeren en dus minder werkloosheid onder de jongeren.

Tabel 8.4
Verbeterpunten voor de veiligheid volgens de eilandbewoners, 2015

onderdeel	verbeterpunt	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
politie	meer agenten	xxx	xx	x
	meer blauw op straat, meer patrouilles	xxx	xx	xx
	betere agenten	–	x	–
	betere bemensing politieposten, meer in de wijk	xx	–	–
	sneller reageren en sneller onderzoeken	xx	x	x
	langer zichtbaar en beschikbaar, ook 's avonds	x	x	x
	meer controles	x	–	–
justitie	(geen)	–	–	–
verkeer	meer controles uitvoeren	x	–	x
preventie	meer werk en activiteiten voor jongeren	x	–	–

– niet of nauwelijks genoemd
x soms genoemd
xx regelmatig genoemd
xxx veelgenoemd

Bron: Curconsult (BCN'15) SCP-bewerking

De verbeterpunten die de bewoners noemen voor de infrastructuur verschillen sterk per eiland (tabel 8.5). Dit weerspiegelt het feit dat de infrastructurele problemen vaak per eiland verschillen. Op Bonaire en Sint Eustatius dient vooral de kwaliteit van de wegen verbeterd te worden. Vooral op Sint Eustatius is men hier zeer kritisch over. Op het bergachtige Saba zijn de wegen weliswaar goed, maar vinden sommige bewoners dat de wegen waar mogelijk verbreed moeten worden, bijvoorbeeld om meer ruimte te geven aan de brandweer (en ander groot materieel) en fietsers. Verder wordt er door sommige respondenten uit Bonaire gevraagd om verbetering van het openbaar vervoer, bijvoorbeeld door regelmatig bussen te laten rijden, en betere straatverlichting. Tevens wordt aandacht gevraagd voor een grotere capaciteit en een uitbreiding van de luchtverbindingen, liefst door meerdere maatschappijen; de onderlinge concurrentie zou niet alleen voor betere kwaliteit zorgen, maar ook voor lagere tarieven. Voorts vormt de snelheid van het internet een belangrijk verbeterpunt, met name op de Bovenwinden. Op Bonaire wordt door sommigen geklaagd over de stroomuitval en op Saba wensen sommige respondenten een verbetering van de drinkwatervoorziening. Saba is het enige eiland waar geen leidingwaternet is aangelegd en waar bewoners afhankelijk zijn van de opslag van drinkwater in watertanks. Ten slotte wordt op enkele eilanden de wens geuit om de tarieven voor de verschillende netwerkvoorzieningen te verlagen, met name voor de luchtvaart, het drinkwater en het internet. Die vindt men te hoog.

Tot slot is in de belevingsenquête gevraagd naar verbetermogelijkheden voor de koopkracht van de gezinnen (tabel 8.6). De respondenten vinden vrij eensgezind dat de prijzen van levensmiddelen omlaag moeten, onder meer door het uitvoeren van meer prijscontroles. Vooral op Bonaire vinden veel bewoners dat de prijzen van levensmiddelen omlaag moeten. Als andere optie om de koopkracht te verbeteren, noemen veel respondenten de verhoging van de salarissen. Ook meer werkgelegenheid wordt gezien als een mogelijkheid om de koopkracht te verbeteren. Wellicht opmerkelijk is dat verhoging van het minimumloon en verhoging van de uitkeringen weinig worden genoemd als instrumenten om de koopkracht te verbeteren. Daarbij moet worden aangetekend dat het minimumloon in Caribisch Nederland veel minder wordt ingezet als instrument voor loonvorming en minimale levensstandaard dan in Europees Nederland. Wel willen sommigen, en velen op Sint Eustatius, een verlaging van de belastingen om de koopkracht te verbeteren. Op Bonaire zien sommigen wel wat in het beter leren omgaan met geld, als mensen over weinig financiële middelen beschikken. Ten slotte wordt ook wel gepleit voor specifieke hulp en specifieke voorzieningen voor arme mensen.

Tabel 8.5

Verbeterpunten voor de infrastructuur volgens de eilandbewoners, 2015

onderdeel	verbeterpunt	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
wegen	kwaliteit verbeteren	xxx	xxxx	–
	beter openbaar vervoer	x	–	–
	betere straatverlichting	x	–	–
luchtvaart	betere verbindingen, meer vluchten	xx	xx	x
	lagere tarieven	x	xx	x
elektriciteit	minder stroomuitval	x	–	–
drinkwater	lagere tarieven	–	x	–
	distributie verbeteren	–	–	x
internet	kwaliteit (snelheid) verbeteren	x	xx	xx
nutsbedrijven	lagere tarieven	x	x	

– niet of nauwelijks genoemd
x soms genoemd
xx regelmatig genoemd
xxx veelgenoemd
xxxx zeer veel genoemd

Bron: Curconsult (BCN'15) SCP-bewerking

Tabel 8.6
Verbeterpunten voor de koopkracht volgens de eilandbewoners, 2015

onderdeel	verbeterpunt	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
prijzen	verlaging van prijzen (van levensmiddelen)	xxxx	x	xx
	meer prijscontroles (in supermarkten)	xxx	xxx	xx
lonen	minimumloon verhogen	x	–	x
	salarissen verhogen	xx	x	xx
uitkeringen	AOV verhogen	x	–	–
werk	meer banen scheppen	xx	xx	x
belastingen	tarieven/bedragen verlagen	x	xxx	x
armoede	extra faciliteiten	x	x	x
	leren budgetteren	x	–	–

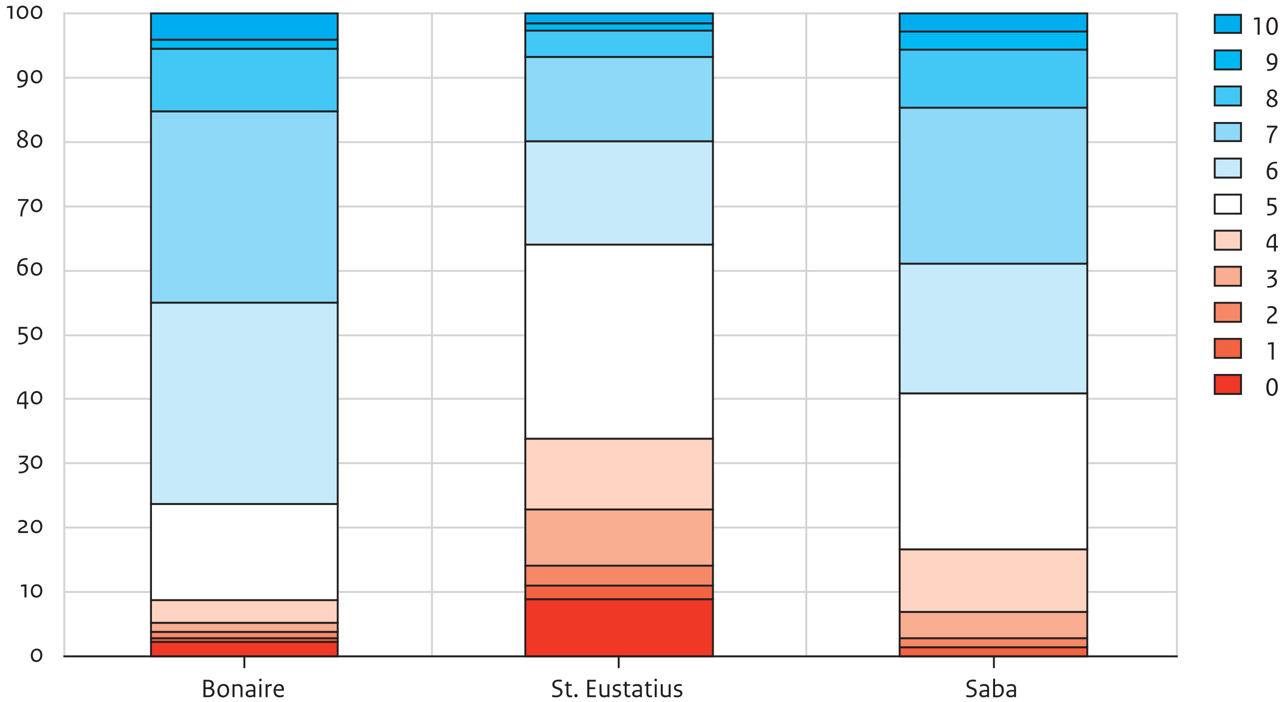
– niet of nauwelijks genoemd
x soms genoemd
xx regelmatig genoemd
xxx veelgenoemd
xxxx zeer veel genoemd

Bron: Curconsult (BCN'15) SCP-bewerking

8.8 Dagelijks leven en dagelijks bestuur

Wat betekenen deze uitkomsten voor het dagelijks leven op de eilanden? Voelen de inwoners zich er wel bij en vinden zij dat de overheid hen voldoende steunt? In het belevingsonderzoek is aan de bevolking gevraagd hoe gelukkig ze alles bijeengenomen nu zijn (figuur 8.17). Zij konden dit aangeven met een rapportcijfer dat liep van 0 (zeer ongelukkig) tot 10 (zeer gelukkig).

Figuur 8.17
Hoe gelukkig bent u alles bijeengenomen? Caribisch Nederland, 2015 (in rapportcijfers)



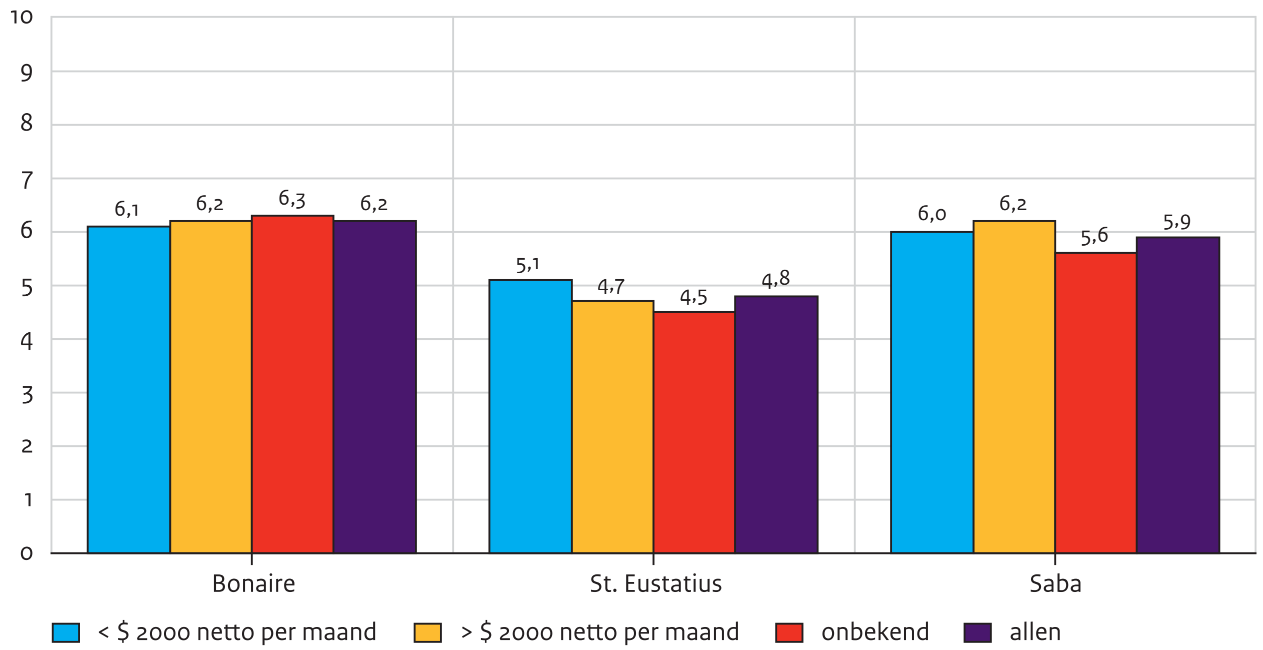
Bron: Curconsult (BCN'15) SCP-bewerking

Uit de rapportcijfers komt een betrekkelijk negatief beeld naar voren over het geluksgevoel van de eilandbewoners. Zonder meer slechte rapportcijfers geven de inwoners van Sint Eustatius; zo'n 64% van de inwoners voelt zich nogal ongelukkig met de situatie (een 5 of lager) en slechts 7% voelt zich betrekkelijk gelukkig (een 8 of hoger). De Sabanen voelen zich iets gelukkiger met de situatie op hun eiland; circa 41% van de Sabanen voelt zich nogal ongelukkig met de situatie op het eiland en 15% voelt zich er betrekkelijk gelukkig bij. De Bonairianen voelen zich weer iets gelukkiger met de situatie op hun eiland dan de Sabanen; circa 24% voelt zich er nogal ongelukkig bij en 15% betrekkelijk gelukkig.

Kijken we naar de gemiddelde rapportcijfers, dan komen de bewoners van Bonaire en Saba gemiddeld nog net tot een voldoende, maar op Sint Eustatius wordt dat bij lange na niet gehaald. Het gevoel van geluk verschilt significant per inkomensgroep, maar de verschillen zijn klein en soms onverwacht (op Sint Eustatius voelt de hogere-inkomensgroep zich ongelukkiger dan de lage-inkomensgroep). De gemiddelde rapportcijfers komen uit op 6,2 (Bonaire), 5,9 (Saba) en 4,8 (Sint Eustatius) (figuur 8.18). Deze cijfers zijn enigszins vergelijkbaar met de tevredenheid met het leven van het precariaat in Nederland, een groep die over de hele linie achterblijft (SCP 2014: 311). Zij waarderen hun leven met het rapportcijfer 6,3, hetgeen aanzienlijk lager is dan de 8,1 die de gevestigde bovenlaag voor hun leven geeft. Het precariaat bestaat voornamelijk uit mensen met een lage opleiding, een laag inkomen en weinig sociaal en economisch kapitaal.

De cijfers over het geluk van de eilandbewoners vallen aanzienlijk lager uit dan de cijfers die het cbs in 2013 heeft opgetekend in een zogenaamde omnibusenquête (StatLine).[12] Belangrijke redenen voor dit verschil zijn de toegenomen ontevredenheid en het feit dat het antwoord in de cbs-vragenlijst een meer persoonsgebonden karakter heeft ('ik voel me een gelukkig mens') tegenover het meer leefsituatiegebonden karakter in dit onderzoek ('hoe gelukkig ben ik alles bijeengenomen'). Maar of deze verklaring afdoende is voor het verschil tussen deze cijfers en die van het cbs, valt niet met zekerheid te zeggen. Het verschil blijft opmerkelijk.

Figuur 8.18
Hoe gelukkig bent u alles bijeen genomen naar gezinsinkomen per maand? Caribisch Nederland, 2015 (in gemiddelde rapportcijfers)



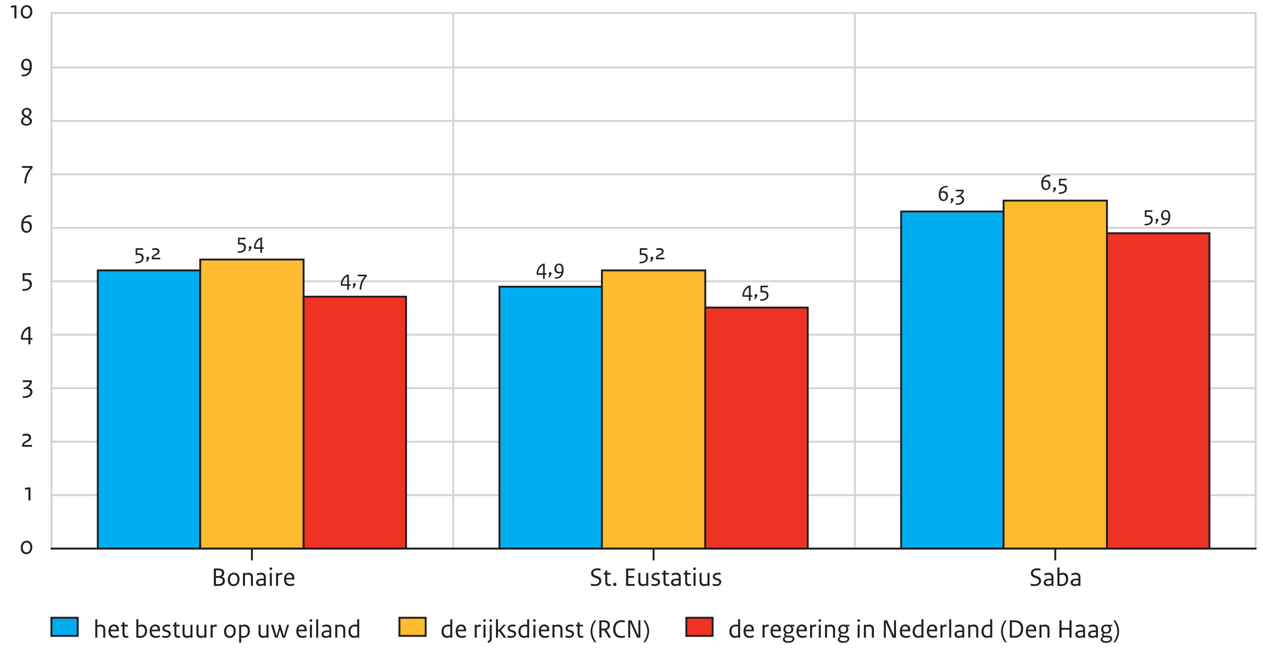
Bron: Curconsult (bcn'15) scp-bewerking

In internationaal verband kan een rapportcijfer van rond de 6 (Bonaire en Saba), en zeker een cijfer onder de 5 (Sint Eustatius), als matig worden aangemerkt (un 2015). Ook voor Nederlandse begrippen is dit een laag cijfer, want Nederlanders waarderen hun leven in het algemeen met bijna een 8, waarbij 85% van de Nederlanders zegt gelukkig tot zeer gelukkig te zijn (scp 2013: 291-292). Van de Bonairianen zegt 45% gelukkig tot zeer gelukkig te zijn (rapportcijfer van 7 of meer), van de Statianen is dit 20% en van de Sabanen 39%. Deze cijfers maken duidelijk dat de bewoners weinig vreugde ontlenen aan het leven op hun eiland. Maar er zijn ook lichtpunten. Deze betreffen vooral het onderwijs en de gezondheidszorg, waar volgens de burgers de goede weg is ingeslagen en de verwachtingen grotendeels zijn bewaarheid.

Wat betekent het openbaar bestuur voor de eilandbewoners? Dit doet het in de ogen van de bevolking niet zo goed. Bij het openbaar bestuur maken we in het belevingsonderzoek

een onderscheid tussen het lokale bestuur, de rijksdienst (RCN) en de regering in Den Haag. De rapportcijfers laten veel onvoldoendes zien (figuur 8.19).[13]

Figuur 8.19
Hoe tevreden bent u met het bestuur? Caribisch Nederland, 2015 (in gemiddeld rapportcijfers)



Bron: Curconsult (BCN'15) SCP-bewerking

De cijfers laten zien dat de rijksdienst er naar verhouding het gunstigst uitkomt en de regering in Den Haag het slechtst. Het lokale bestuur zit hier tussenin. Dat is bij alle eilanden het geval. De bewoners van Sint Eustatius zijn het meest negatief en de bewoners van Saba zijn duidelijk het minst negatief. De bewoners van Bonaire nemen een middenpositie in. Het relatief gunstige oordeel over de RCN houdt vermoedelijk verband met het gunstige oordeel van de bevolking over de vorderingen die sinds de transitie zijn gemaakt in de gezondheidszorg en het onderwijs. De RCN wordt gezien als een doorgeefluik, een 'goed betaalde postbode' tussen het lokale bestuur en de Haagse ministeries.

Een aanwijzing voor de betrekkelijk goede prestaties van de rijksdienst krijgen we uit de open antwoorden, waarin burgers beamen dat Nederland zijn best doet met vooral de gezondheidszorg en het onderwijs, maar dat de regering in Den Haag slecht luistert naar de eilanden, of misschien wel goed luistert, maar vervolgens niets doet. Tevens vinden de eilandbewoners dat er een groot mentaliteitsverschil is, bijvoorbeeld over het tempo en de regels, en dat Nederlanders zich slecht aanpassen aan de situatie en realiteit aldaar. Ook uit de groepsgesprekken blijkt een weinig florissant beeld van Den Haag te bestaan.
Er wordt Den Haag vooral een gebrek aan inlevingsvermogen verweten en het opleggen van regels die niet passen in de lokale situatie. Den Haag begrijpt volgens de bewoners onvoldoende van de lokale werkelijkheid, knelpunten en uitdagingen. Wel ziet een enkele deelnemer aan de groepsgesprekken een grotere betrokkenheid van (enkele leden van) de

Tweede Kamer. Voor de bevolking is niet altijd duidelijk welke taken het lokale bestuur toebehoren en welke de rijksdiensten ter plaatse (RCN) of Den Haag. Daardoor kunnen lokale bestuurders ook makkelijk de schuld afschuiven voor zaken die volgens burgers niet goed gaan naar de RCN of Den Haag. Sommige deelnemers aan de focusgroepen vinden dat lokale bestuurders hun eigen verantwoordelijkheid niet nemen, bijvoorbeeld voor de sociale woningbouw, en dat ze door een gebrek aan *capacity* en *capability* onvoldoende gebruikmaken van fondsen die in Den Haag beschikbaar zijn. Algemeen is de indruk dat het lokale bestuur misschien wel zijn best doet, maar in de beleving van de bevolking toch te weinig doet.

8.9 Conclusies

Het belevingsonderzoek geeft een duidelijk beeld. Op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg is volgens de bevolking veel ten goede gekeerd sinds de bestuurlijke transitie en zijn we op de goede weg. Op het gebied van de veiligheid is het beeld gemengd: deels verbeteringen, maar deels ook verslechteringen. Ronduit somber zijn de bewoners over de sociaaleconomische situatie en het leven en wonen op de eilanden. De meeste burgers vinden dat de eigen situatie en de situatie op de eilanden is verslechterd. Dat gevoel heerst vooral op Sint Eustatius en minder op Saba. Op Bonaire overheerst eveneens het negatieve sentiment, maar minder dan op Sint Eustatius. Vooral de sterk toegenomen kosten van levensonderhoud voeden het negatieve sentiment. Circa 70% van de eilandbewoners vindt de koopkracht verslechterd en slechts 10% vindt dat de koopkracht is verbeterd. Hierbij zijn de verschillen tussen de eilanden gering. Over de infrastructuur zijn de eilandbewoners wel verdeeld. Vooral de staat van de wegen is de Statianen en ook wel de Bonairianen een doorn in het oog. De internetverbindingen en de drinkwatervoorziening laten vooral volgens de Bovenwinders te wensen over.

Hoewel de bewoners van de eilanden somber zijn over de ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaar, zijn ze optimistischer over de toekomst. Ook hier zijn er verschillen tussen de eilanden, met Sint Eustatius als meest negatief oordelend eiland en Bonaire als minst negatief. Op Bonaire en Saba is 40% van de bewoners van mening dat de situatie de afgelopen jaren is verslechterd en verwacht 20% in de komende jaren een verslechtering.
Op Sint Eustatius vindt bijna 65% van de bewoners dat de situatie de laatste jaren is verslechterd en verwacht een kleine 35% de komende jaren een verslechtering. Het beeld van de toekomst is dus gunstiger dan het oordeel over het verleden. Dit neemt niet weg dat de vermindering van de koopkracht tal van maatschappelijke problemen oproept en het dagelijks bestaan ontregelt. Sommige mensen hebben meerdere banen om het hoofd boven water te houden, hebben moeite om zelfstandig te wonen, zien hun kinderen opgroeien in een klimaat van stress en armoede, zien dat voedsel- en ontbijtpakketten worden uitgedeeld en zien de criminaliteit stijgen.

Deze uitkomsten hebben hun gevolgen voor het ervaren welzijn van de bevolking. Als we de eilandbewoners vragen hoe gelukkig ze alles bijeengenomen zijn, dan komen er matige rapportcijfers tevoorschijn. Vooral de respondenten op Sint Eustatius voelen zich weinig gelukkig: 64% geeft een onvoldoende voor het ervaren geluk, tegenover 41% van de respondenten op Saba en 24% van de respondenten op Bonaire. Echt gelukkig, met een rapportcijfer van een 8 of meer, zijn er weinig: 7% op Sint Eustatius en 15% op zowel Saba als Bonaire.
Ook het openbaar bestuur doet het in de ogen van de eilandbewoners maar matig. De rijksdienst (RCN) komt er het gunstigst uit, gevolgd door het eilandelijk bestuur en de regering in Den Haag. De verschillen zijn echter niet groot. De respondenten op Saba komen gemiddeld nog net op een voldoende uit (rond de 6), maar de respondenten op Bonaire en Sint Eustatius geven een onvoldoende (rond de 5), voor het zowel het lokale als het Nederlandse bestuur.

Noten

1 De afspraak was om een derde mobiele nummers en twee derde vaste nummers te nemen. Dit is op Bonaire goed gelukt, maar op Sint Eustatius en Saba was dit lastig, door de aanwezigheid van buitenlandse mobiele bedrijven (met name op Sint Maarten) en het bestaan van veel (niet meer actieve) prepaid abonnementen.
2 Het gaat om het niet voltooien van een interview nadat een telefonisch contact is gelegd. Dat kan in het begin al zijn of gedurende het interview zelf, eventueel na een herhaald of afgebroken contact. De weigering kan verschillende oorzaken hebben, van praktische (komt niet goed uit, ik heb geen mening, ik heb geen zin) tot inhoudelijke (er wordt toch niets mee gedaan). De reden van weigering is echter niet bekend.
3 Uitspraken over verschillen tussen eilanden en bevolkingsgroepen zijn getoetst op statistische significantie, omdat het hier steekproeven uit de bevolking betreft. Daarbij is uitgegaan van een significantieniveau van 5% (de kans dat het vermelde verband in werkelijkheid niet aanwezig is, is minder dan 5%).
4 De huurtoeslag bestaat niet en bijzondere onderstand wordt bij eigen woningen doorgaans niet verstrekt (maatwerk is mogelijk). Ook een garantiefonds voor nieuwbouwwoningen ontbreekt en de sociale woningbouw neemt een betrekkelijk marginale positie in. De sociale woningbouw aldaar kampt overigens met dezelfde doorstroomproblematiek als die in Nederland; er zijn geen instrumenten om scheefwonen tegen te gaan. Het doorstroomprobleem heeft vooral met gezinsverdunning te maken. Kinderen gaan het huis uit, ouderen blijven er wonen. Veel bewoners van sociale woningen wonen er langer dan 25 jaar (en gaan niet kleiner wonen). Zie diverse onderzoeken van woningbouwstichting FCB (Curconsult 2013).
5 De gulden is hard aan de dollar gekoppeld, met een middenkoers van 1,79 (1 dollar = 1,79 gulden).
6 Deze achterstallige inning verdient nuancering. In de eerste plaats betrof het niet alleen belastingachterstand, maar ook belastingontduiking (bv. bij de verhuur van appartementen). In de tweede plaats zijn kortingsregelingen getroffen met burgers met belastingachterstanden, met name als belastingplichtigen daaraan loyaal meewerkten.
7 Officieel is er geen bestaansminimum. Er is door de overheid nooit een bestaansminimum vastgelegd.
8 Curconsult heeft in 2011 en 2012 onderzoeken uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW. De uitkomsten onder ouders gaven aan dat ouders wat positiever zijn over het primair onderwijs dan over het voortgezet onderwijs.

9 De open antwoorden zijn ingedeeld in vier groepen: niet of nauwelijks genoemd (<2%), soms genoemd (2-5%), regelmatig genoemd (5-10%) en veel genoemd (> 10%). In een enkel geval wordt ook de categorie zeer veel genoemd (> 25%).

10 Voor 10 oktober 2010 kwamen specialisten uit Curaçao meestal een keer per week naar Bonaire. Dat waren dus vaste en vertrouwde gezichten. Op de Bovenwinden gold dit voor een deel ook met betrekking tot Sint Maarten.

11 De gedachte hierachter is dat in plaats van veel geld te investeren in medische uitzendingen naar Colombia, het beter is dat geld te investeren in betere ziekenhuizen en medische zorg op Sint Maarten, Aruba en Curaçao. Daardoor wordt de situatie er voor iedereen binnen het Koninkrijk beter op. Naast financieel voordeel zijn er ook andere voordelen. Zo zijn patiënten dan dichter bij huis, kan familie meereizen of gemakkelijker heen en weer vliegen, zijn er geen problemen met taal en cultuur, is repatriëring minder gecompliceerd bij overlijden van patiënten, enz. Met deze aanpak zou er een win-winsituatie ontstaan voor burgers van Caribisch Nederland én voor de andere landen in het Koninkrijk.

12 Op de vraag of de respondenten op een schaal van 1 tot en met 10 wilden aangeven in welke mate zij zichzelf een gelukkig mens vonden, komt voor alle eilanden een gemiddeld rapportcijfer van 8,0 tevoorschijn. Op een vergelijkbare vraag over de mate waarin men tevreden is met het leven dat men nu leidt, komen eveneens betrekkelijk gunstige oordelen tot stand: gemiddeld een 7,7 (Bonaire), 7,8 (Sint Eustatius) en 7,9 (Saba). Een aantal verklaringen zijn wel te geven. In de eerste plaats vinden de bewoners van Saba en, vooral, van Sint Eustatius dat de situatie tussen 2013 en 2015 is verslechterd (figuur 8.4). In de tweede plaats verschillen de schalen. Volgens gangbaar internationaal gebruik loopt een cijferschaal van 0 t/m 10, terwijl het CBS voor Nederland uitgaat van een schaal die loopt van 1 t/m 10. Dit heeft een licht opstuwend effect op de gemiddelde score. Ten slotte verschillen de vraagstelling, de plaats van de vragen in de vragenlijst en de context waarin de vragenlijst wordt geplaatst. In de vragenlijst van het CBS wordt de vraag over het geluk en de tevredenheid met het leven aan het begin gesteld en is er nog geen context gegeven. In de vragenlijst van Curconsult wordt eerst gevraagd naar de ontwikkeling van de situatie op de eilanden, alvorens de vraag naar het geluk wordt gesteld. Bovendien weten de respondenten dat de vragen betrekking hebben op hun beleving van de ontwikkelingen in verband met de evaluatie van vijf jaar Caribisch Nederland. Daardoor ontstaat er een duidelijke leefsituatiegerichte context waarbinnen de beoordeling van de bewoners plaatsvindt.

13 Niet alle eilandbewoners laten zich uit over het functioneren van het openbaar bestuur. Op de vraag naar het functioneren van het eilandbestuur geeft 13% geen antwoord; voor de RCN is dat 15% en voor de Nederlandse regering in Den Haag 24%.

Literatuur

Curconsult (2013). *Samen verder bouwen: tweemeting Belevingsonderzoek Caribisch Nederland*. Curaçao, december 2013.

SCP (2013). *De sociale staat van Nederland 2013.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2014). *Verschil in Nederland. Sociaal en cultureel rapport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

UN (2015). *World Happiness Report 2015.* Geraadpleegd via http://worldhappiness.report/download/.

9 Gesprekken op de eilanden: het verhaal achter de cijfers

Rob Bijl, Evert Pommer, Monique Turkenburg en Michel Briene

De onderzoekers verbleven in april 2015 twee weken op de drie eilanden van Caribisch Nederland. Zij hebben daar gesproken met bestuurders, ambtenaren, professionals, zakenmensen, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, nutsbedrijven, en burgers over de situatie op de eilanden en de veranderingen die sinds de bestuurlijke transitie zijn opgetreden. In totaal zijn circa zestig (groeps)gesprekken gehouden met ongeveer 150 mensen. Ook hebben er zes inloopbijeenkomsten plaatsgevonden (twee op ieder eiland), waarbij de onderzoekers hebben gesproken met circa honderd burgers. De vragen in deze gesprekken waren gericht op de situatie voor de transitie, de veranderingen die zouden plaatsvinden, de verwachtingen die men koesterde, wat goed is gegaan en wat niet, welke rol de verschillende partijen hierin hebben gespeeld, de grootste knelpunten die (nog) bestaan en wat de verwachtingen voor de toekomst zijn. Bij bestuurders zijn deze vragen aangevuld met hun visie op een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau, de specifieke omstandigheden waar rekening mee zou moeten worden gehouden en de relatie tussen lokale taken en rijkstaken betreffende de prioritaire voorzieningen. De resultaten van deze gesprekken worden in dit hoofdstuk thematisch weergegeven. Daarbij is getracht de anonimiteit van betrokkenen te waarborgen. Als gevolg hiervan worden de thema's met een zekere afstandelijkheid en in meer algemene termen besproken. Voor alle duidelijkheid: dit hoofdstuk geeft een weergave van de percepties en de opvattingen van de gesprekspartners. Er wordt hier geen analyse door de onderzoekers gegeven. Bij de weergave van de gesprekken plaatsen wij wel enkele observaties voor een beter begrip van de context van de besproken thema's.

Eenheid en verscheidenheid

De eilanden in Caribisch Nederland verschillen op allerlei gebieden, maar in de gesprekken die door de onderzoekers op de eilanden zijn gevoerd, zijn ook grote overeenkomsten aangetroffen. Deze betreffen vooral de ervaren maatschappelijke problematiek en de wijze waarop men tegen Nederland aankijkt. In dit hoofdstuk worden, waar dat relevant is, de uitkomsten naar eiland gespecificeerd.

Feiten en meningen

De gesprekken hebben veel informatie opgeleverd. Soms hebben respondenten feiten of cijfers genoemd die feitelijk onjuist zijn of niet (goed) te verifiëren zijn. Het gaat te ver om alle uitspraken over bijvoorbeeld de gezondheidstoestand, de mate van criminaliteit, de mate van werkloosheid, de salarishoogte van leraren, de belastingdruk, de hoeveelheid jeugdprostitutie, het aantal uithuiszettingen, wat wel en wat niet is toegenomen sinds 10 oktober 2010, enzovoort, te controleren op feitelijke juistheid. Hoewel uiteraard het meeste waar zal zijn, zal er soms wellicht sprake zijn van onwetendheid, of wellicht ook van

bewuste overdrijving van de respondenten. Dit deel van het onderzoek is echter niet gericht op waarheidsvinding, maar op de beleving van de burgers in al hun functies op de eilanden. Belevingen, constateringen en waarderingen van respondenten kunnen in dit opzicht als maatschappelijke feiten worden gezien. Het is hun werkelijkheid die hier wordt beschreven, of die nu gebaseerd is op juiste of onjuiste feiten of beelden. In dit opzicht is het ook niet zinvol deze beleefde werkelijkheid te weerleggen of te beamen. Wel zullen waar nodig kanttekeningen worden geplaatst bij vermeende feitelijke uitspraken van respondenten. Maar het blijft een gegeven dat mensen naar hun beleefde werkelijkheid handelen, of die nu gebaseerd is op feiten of niet. Of, in het theorema van Thomas: 'If men define situations as real, they are real in their consequences.'

Burgers en professionals

Bij veel thema's is er betrekkelijk weinig verschil tussen hoe burgers en hoe professionals en bestuurders aankijken tegen de problemen en ontwikkelingen op de eilanden. Echter, bij enkele thema's zijn deze verschillen er duidelijk wel (gezondheidszorg, hoe kijkt men aan tegen het lokale bestuur). Waar deze verschillen optreden, zullen deze ook worden benoemd bij de bespreking van de thema's. We onderscheiden daarbij drie categorieën: burgers, bestuurders, en professionals, waarbij ambtenaren tot de professionals worden gerekend. Bedacht moet worden dat veel bewoners meerdere petten op hebben: zij zijn bijvoorbeeld zowel lid van de eilandsraad als ondernemer, en tegelijkertijd uiteraard ook bewoner van het eiland.

De invloed van 10 oktober 2010

Veel problemen lijken door de geïnterviewde personen aan 10 oktober 2010 toegeschreven te worden. Maar ook lang daarvoor waren er al maatschappelijke problemen. De bevolking is altijd gemiddeld laagopgeleid geweest, armoede was er voorheen ook, evenals opvoedingsproblemen, afwezige vaders, beperkte transportmogelijkheden, problemen die verband houden met de kleinschaligheid van de eilanden, enzovoort. Deze problemen spelen nog steeds en zijn na 10 oktober 2010 niet of nauwelijks verminderd. De bestuurlijke transitie lijkt deze problematiek echter wel, samen met de wereldwijde economische crisis en de hooggespannen verwachtingen, op scherp te hebben gesteld. Soms leggen respondenten echter een duidelijk verband met 10 oktober 2010, hetgeen in de rapportage zal worden vermeld.

Kleinschaligheid

De problemen vanwege de kleinschaligheid van de eilandgemeenschappen zijn evident. Een belangrijk onderdeel hiervan is het feit dat iedereen elkaar kent. Dit levert onder meer privacyproblemen op in de zorg en bij de veiligheid(shandhaving). Er is kans op handelingsverlegenheid bij de politie en de leraren. Men probeert dat op te lossen door met protocollen te werken en door functioneringsgesprekken te houden. Kleinschaligheid betekent ook dat er weinig toekomstperspectieven zijn voor mensen met een hogere opleiding. Zij

komen dan ook na hun studie overzee nauwelijks terug naar de eilanden, of slechts voor korte tijd.
Door de kleinschaligheid van de eilanden kunnen de kosten voor de productie en levering van diensten hoog oplopen. Zo moeten de vaste kosten van de nutsvoorzieningen (water, elektriciteit, internet, telefonie, afvalverwerking) worden gedragen door een (zeer) kleine groep van afnemers. Vanwege het eilandkarakter moet ook bijna alles van elders worden aangevoerd. Dat leidt eveneens tot relatief hoge kosten. Dit wordt versterkt door het ontbreken van echte markten waarin partijen met elkaar concurreren.

Negatieve vertekeningen

In de gesprekken komt een nogal negatief beeld naar voren. Dit komt doordat burgers in de gesprekken vooral aandacht vroegen voor zaken die in hun ogen niet goed gingen. Bij zaken die goed gaan, stonden de gesprekspartners in het algemeen minder lang stil. Deze negatieve toonzetting is ook terug te vinden in de rapportage van de thema's. Dit neemt niet weg dat burgers vinden dat een aantal zaken goed gaan is of beter is geworden sinds 10 oktober 2010, met name op het gebied van gezondheidszorg en onderwijs.

Gekozen thema's

De gesprekken die de onderzoekers in april 2015 op de eilanden hebben gevoerd, hadden primair betrekking op de vijf prioritaire voorzieningen, en op de economische situatie als context voor de ontwikkeling van deze voorzieningen. De gesprekken over deze onderwerpen worden hier thematisch uitgewerkt. Gedurende het onderzoek hebben wij echter geconstateerd dat een aantal andere thema's van groot belang is voor de ontwikkeling van de prioritaire voorzieningen en voor de waardering daarvan door de bewoners van de eilanden. Het gaat hierbij om de sociale gevolgen van de armoede, de problemen rond jeugd en gezin, de problemen met de taal, en de verhouding tot Nederland. Deze thema's kwamen veelvuldig spontaan in de gesprekken naar voren en geven een beeld van de zaken die door de bewoners relevant geacht worden in het dagelijks leven. Ook voor deze aanvullende thema's geldt dat er vaak een link met de transitie werd gelegd.

9.1 Economische ontwikkelingen

9.1.1 Economische situatie niet verbeterd

In de beleving van de bevolking, maar ook in die van de bestuurders, is de economische situatie op de eilanden sinds 10 oktober 2010 niet verbeterd. Het leven op de eilanden is duurder geworden vanwege de gestegen prijzen, terwijl de inkomens, maar ook de uitkeringen, in de afgelopen jaren niet of nauwelijks zijn gestegen. Het gevolg van deze ontwikkelingen is een afname van de koopkracht. Dat is grofweg het beeld dat burgers, bedrijven en bestuurders naar voren hebben gebracht in de vele gesprekken die op de eilanden zijn gevoerd.
Dit beeld wordt bevestigd door de constatering van vele respondenten dat er in de aanloop naar 10 oktober 2010 en in de periode daarna weliswaar veel plannen en voorstellen zijn

ontwikkeld voor projecten gericht op verbetering van de eilandeconomieën, maar dat het resultaat daarvan (nog) niet echt zichtbaar is, mede vanwege het ontbreken van geld. Dit maakt in de beleving van de bevolking dat er tot nu toe van overheidswege niet veel concreets is gebeurd voor de stimulering van de lokale eilandeconomieën.

Beleving lastig te staven met data

De beleving met betrekking tot de ontwikkeling van de eilandeconomieën is lastig in het juiste perspectief te plaatsen, door het ontbreken van voldoende statistisch materiaal. Zo zijn er geen gegevens beschikbaar over de ontwikkeling van de werkloosheid of van de werkgelegenheid. Ook voor een belangrijke economische indicator zoals het bruto nationaal product (bnp) zijn er geen periodieke gegevens beschikbaar. Het bestuur en de beleidsmakers op de eilanden ervaren dit als een belangrijk gemis; er is bij hen dringend behoefte aan meer (en vooral ook periodiek terugkerend) cijfermateriaal. Dat maakt het voor hen eenvoudiger om gericht beleid te ontwikkelen en tijdig maatregelen te nemen, als de economische omstandigheden daarom vragen.

9.1.2 Invoering van nieuw belastingregime

Een belangrijk punt in relatie tot de economische ontwikkeling sinds 10 oktober 2010 is de invoering van het nieuwe belastingregime. In vrijwel alle gesprekken is dit een van de kwesties die spontaan als eerste naar voren zijn gebracht. In algemene zin speelt daarbij dat bij de transitie was afgesproken dat de belastingdruk niet zou wijzigen na de herziening van het stelsel. Echter, naar de mening van veel burgers en bedrijven waarmee gesproken is, was hiervan wel degelijk sprake. Daarbij komt nog dat onder het oude regime de verschuldigde belasting niet altijd werd geïnd. Na 10 oktober 2010 werd de inning voortvarender aangepakt, wat in de ogen van de bevolking neerkomt op een lastenverzwaring. Tegelijkertijd heeft de belastingdienst ook achterstallige betalingen geïnd die dateren van voor 10 oktober 2010. Daar had men eigenlijk niet meer op gerekend. Daar staat tegenover dat vanaf 2011 ook achterstallige terugbetalingen hebben plaatsgevonden van voor de transitie te veel betaalde of ingehouden belastingen en premies.

Veel klachten hoorden wij over de vastgoedbelasting. Specifiek voor de bedrijven is, als uitvloeisel van de transitie, de winstbelasting vervangen door een vastgoedbelasting. Voor veel bedrijven bood de winstbelasting als voordeel dat de hoogte van de belasting direct kon worden beïnvloed, bijvoorbeeld door het investeringsvolume te verhogen. Indien een bedrijf onder het oude regime verlies leed, was het geen winstbelasting verschuldigd. Bovendien bestond de mogelijkheid van een zogenaamde *tax holiday*, waarbij men onder bepaalde voorwaarden tijdelijk werd vrijgesteld van belastingbetaling. Met de introductie van de vastgoedbelasting zijn deze voordelen verdwenen. De nieuwe vastgoedbelasting, die een belastingvrije drempel kent, is bovendien van toepassing op eigenaren die beschikken over een tweede woning op het eiland. Hiervan kan sprake zijn als men het eigendomsrecht van een andere woning heeft gekregen via bijvoorbeeld vererving of over een woning beschikt die wordt verhuurd aan derden. Met name op Saba is hiervan relatief

vaak sprake en verhuren veel inwoners een woning of appartement aan een van de vele studenten of medewerkers van de School of Medicine.
De vastgoedbelasting is gebaseerd op de waarde van het betreffende object. Over de gehanteerde waarderingsmethodiek bestond zeker in het begin onduidelijkheid en ook nu heeft de bevolking er nog veel kritiek op. Genoemd zijn in dat verband onder meer de mate waarin rekening is/wordt gehouden met de bezettingsgraad, eventuele leegstand, of de mate van (in)courantheid van het object.

Zowel burgers als bedrijven hebben te maken met de gevolgen van de invoering van de algemene bestedingsbelasting (abb). In de praktijk wordt abb geheven op het moment dat goederen op het betreffende eiland worden geleverd. Hierdoor wordt de abb vaak gezien als een importheffing, wat die feitelijk niet is. Met name bedrijven vinden de abb vaak ingewikkeld, omdat goederen en de levering van diensten (hieronder valt ook transport) verschillend worden belast. In de praktijk zijn beide echter niet altijd goed te scheiden. Deze onduidelijkheid leidt tot hogere administratieve lasten. Burgers noemden het problematisch dat de verschuldigde abb moet worden afgerekend op het moment dat de goederen via de douane worden aangeleverd. Omdat men op Bonaire ook vóór 10 oktober 2010 al gewend was om invoerrechten te betalen, wordt de introductie van de abb hier als minder ingrijpend ervaren.

Voor het bestuur op de drie eilanden speelt in relatie tot het nieuwe belastingregime ook de vraag hoe de opbrengsten per eiland worden afgedragen. Vóór 10 oktober 2010 dienden de afzonderlijke eilanden de belastingopbrengsten af te dragen aan de Antilliaanse overheid, maar in de praktijk was men vrij om de opbrengsten zelf te besteden. Na 10 oktober 2010 is deze situatie veranderd en verdwijnen de opbrengsten in de algemene middelen, wat door de besturen wordt gezien als een inperking van de eilandautonomie.

Vastgoedbelasting voor sociale organisaties

Een bijzonder probleem dat op de eilanden speelt, is de vastgoedbelasting voor sociale organisaties (verenigingen en stichtingen). Vaak beschikken deze over gebouwen of lokalen, die met veel moeite en inspanning van vrijwilligers en met weinig geld tot stand zijn gebracht. Veel sociale organisaties draaien overwegend op vrijwilligers en hebben weinig eigen middelen. Dat betreft met name verenigingen en stichtingen die zich met jeugd, ouderen en sport bezighouden, vaak voor kwetsbare groepen. Zij moeten nu ook vastgoedbelasting betalen alsmede de eilandelijke grondbelasting, en dat is vaak moeilijk op te brengen. Helemaal lastig is dit als de gebouwen gevestigd zijn op wat nu zogenaamde A-locaties zijn, zoals langs de kust rond Kralendijk op Bonaire. Daar dreigt bijvoorbeeld scouting Bonaire te sneuvelen omdat zij de vastgoedbelasting niet zou kunnen opbrengen. Daar is veel ongenoegen over. Veel bewoners, maar ook professionals, klagen hierover. Zelfs ambtenaren werkzaam bij de belastingdienst hebben hier moeite mee.
Ze vrezen dat daardoor belangrijke sociaal-culturele activiteiten van het eiland verdwijnen. Volgens het NGO Platform Bonaire blijkt twee derde van de sociale organisaties problemen

te ondervinden met de vastgoedbelasting; dit zijn met name organisaties in de sectoren jeugd, gezin en educatie, sport en recreatie, en zorg, welzijn en ouderen.

9.1.3 Ondernemingsklimaat

Op het gebied van het ondernemingsklimaat zijn eveneens belangrijke verschillen geconstateerd. Naast de genoemde veranderingen in het belastingregime, speelt voor bedrijven ook de zeer korte periode waarbinnen de veranderingen zijn doorgevoerd. Een bezwaar dat door veel bedrijven wordt genoemd, is de te snelle overgang, waardoor men als bedrijf niet goed kon anticiperen en er bovendien bij aanvang veel onduidelijkheden bestonden over de invulling en toepassing van de regels, ook bij de belastingdienst zelf. Ook hierdoor werd adequaat handelen door bedrijven bemoeilijkt.
Door het eilandkarakter en de zeer beperkte omvang van de interne arbeidsmarkt, zijn bedrijven op met name de kleinere eilanden aangewezen op de instroom van buitenaf voor de invulling van bepaalde specialistische functies. Dat was al zo voor 10 oktober 2010 en geldt onverminderd ook voor de periode daarna. Belangrijk verschil is echter het feit dat sinds 10 oktober 2010 het beleid en de wetgeving rondom het verkrijgen van een tewerkstellingsvergunning zijn veranderd, waardoor het aantrekken van werknemers van elders lastiger is geworden. In de oude situatie was het eilandbestuur verantwoordelijk voor het immigratiebeleid, waardoor relatief snel kon worden geschakeld. In de nieuwe situatie is Nederland verantwoordelijk voor het immigratiebeleid en duren procedures veel langer. Dat is vooral lastig in situaties waarbij vervanging acuut nodig is en adequate vervanging niet op het eiland zelf kan worden gevonden. Als voorbeeld tijdens de gesprekken werd onder andere het vertrek van een chef-kok in een hotel genoemd en de te lange procedures om tijdige vervanging van buitenaf mogelijk te maken.

Investeringsbereidheid en financiële markten

Mede vanwege het huidige economische klimaat is de investeringsbereidheid van ondernemers (momenteel) laag. Om een bedrijf te kunnen starten is het verkrijgen van een *business licence* na 10 oktober 2010 weliswaar gemakkelijker geworden, maar voor de start van een bedrijf zijn ook investeringen nodig. Door het verslechterde economische klimaat is het voor (startende) bedrijven momenteel lastig om investeerders te vinden, terwijl banken minder snel bereid zijn om financiering te verstrekken.
Tijdens de gesprekken is met name door de burgers ook veelvuldig gewezen op het feit dat het lastig is om financiering te verkrijgen voor de aanschaf van een eigen woning. Door de aangescherpte regelgeving vanuit Nederland zijn banken nu veel strenger geworden bij het verstrekken van hypotheken. Vooral voor jongeren is het daardoor (veel) moeilijker geworden om een eigen woning te financieren.

9.1.4 Prijsstijgingen

Een belangrijk issue dat alle geledingen op de eilanden raakt, zijn de geconstateerde prijsstijgingen na 10 oktober 2010. In de gesprekken met zowel burgers als bedrijven en de lokale bestuurders is dit onderwerp vele malen aangesneden. Het prijsniveau op de eilan-

den was al hoog vanwege het eilandkarakter en de noodzaak om vrijwel alle producten te importeren, maar na 10 oktober 2010 zijn de prijzen nog verder opgelopen. Deze constatering uit de gesprekken wordt bevestigd door metingen van het CBS,waarbij de prijs van een mandje producten door de tijd is gevolgd.
Als oorzaak van de prijsstijgingen worden verschillende verklaringen gegeven. Burgers, maar ook ondernemers wijzen naar de overheid. Zij zeggen dat de belastingen zijn gestegen. Verder wijzen ze op de toegenomen onzekerheid door het gelijktijdig veranderen van veel regelgeving. Wegens de transitie is er voor Saba en Sint Eustatius in bepaalde gevallen sprake van dubbele importheffingen omdat over geïmporteerde goederen soms een turnovertax van 5% moet worden betaald aan Sint Maarten. Sint Maarten stelt – net zoals de eilanden in Caribisch Nederland – veel eerste levensbehoeften vrij van heffing en kent faciliteiten voor belastingvrije doorvoer en – onder voorwaarden – belastingvrije export. De overheid, maar ook wel de burgers, verwijzen op hun beurt naar de ondernemers en het gebrek aan afdoende concurrentie. Ten slotte wordt ook de dollarisatie vaak genoemd, waarbij veel ondernemers in de beleving van burgers de Antilliaanse gulden een-op-een hebben vervangen door de dollar, om de winst te maximaliseren. Of hiervan inderdaad sprake is, valt in de praktijk lastig vast te stellen. Duidelijk is wel dat de dollarisatie tot aanzienlijke prijsverhogingen heeft geleid; daar is iedereen wel van overtuigd.

Verschillen tussen de eilanden

Op de drie eilanden is men van overheidswege verschillend omgegaan met de geconstateerde prijsstijgingen. Het lokale bestuur heeft de mogelijkheid om maximale prijsplafonds in te stellen voor bepaalde cruciaal geachte goederen. Toepassing van dit instrument is volgens bestuurders in Bonaire lastig gebleken, vanwege de moeilijkheid een en ander te handhaven. De verantwoordelijke diensten op dit eiland wijzen onder andere op verschillen in kwaliteitsniveau van producten die lastig zijn te meten, de problematiek rondom zaken zoals de uiterste houdbaarheidsdatum en de bereidheid van de ondernemer om het betreffende product überhaupt aan te bieden. Als de maximale prijs te laag wordt vastgesteld, is het voor een ondernemer immers niet meer aantrekkelijk om het product in het assortiment te hebben.
Het effect van de economische veranderingen verschilt ook, doordat de uitgangssituatie per eiland anders is. In het voorgaande is bijvoorbeeld gewezen op het feit dat men op Bonaire ook voor 10 oktober 2010 al gewend was om invoerrechten te betalen, waardoor de introductie van de algemene bestedingsbelasting daar, in tegenstelling tot Saba en Sint Eustatius, als minder ingrijpend is ervaren.

Verschillende uitwerking op de eilanden

Door verschillen in economische structuur hebben sommige maatregelen of ontwikkelingen ook anders uitgepakt op de verschillende eilanden. Zo zijn met name de eilandeconomieën van Saba en Sint Eustatius zeer smal en afhankelijk van een beperkt aantal (zeer) kleine nichemarkten. De economische kwetsbaarheid is hierdoor groot. Een recent voorbeeld is het sluiten van de School of Medicine op Sint Eustatius omdat de school,

anders dan de School of Medicine op Saba, de vereiste accreditatie uit Nederland niet verkreeg. Door de sluiting ging er niet alleen directe werkgelegenheid verloren, maar zagen ook veel andere bedrijven en burgers hun inkomsten teruglopen. Denk hierbij aan de aanbieders van accommodaties voor studenten, de winkels op het eiland die profiteerden van de extra koopkracht van de studenten en medewerkers, en de hotels die werden geboekt door de ouders die hun kinderen kwamen bezoeken.

9.2 Directe ervaren sociale gevolgen van de armoede

9.2.1 Naar een bestaan van overleven

Op de eilanden hebben veel mensen het moeilijk om rond te komen. Bij velen is het dagelijkse leven gericht op overleven. De zwakke economische situatie van veel huishoudens heeft uiteenlopende sociale gevolgen. Veel burgers zijn van mening dat hun materiële leefsituatie sinds 10 oktober 2010 is verslechterd; hulpverleners beamen dit. Voor 10 oktober 2010 was er ook armoede en waren er sociale problemen, maar de situatie is na die datum slechter geworden. Veel burgers zijn onzeker over wat de toekomst hun zal brengen en of het ooit nog goed komt met hun eiland.

De onderzoekers hebben ook veel onvrede en boosheid over Nederland gehoord vanwege het feit dat Nederland, in hun ogen, de BES-eilanden economisch in de kou laat staan en geen oog wil hebben voor de hoge nood die er is onder een aanzienlijk deel van de bevolking. Deze mening wordt breed gedeeld, ook door de professionals en de bestuurders, en was te beluisteren op alle drie eilanden.

Sommige oplossingen lastiger geworden

Van één salaris valt vaak niet te leven door de hoge kosten van levensonderhoud.
Niet alleen burgers melden dit, ook vele professionals en bestuurders wijzen hierop.
De prijzen in de winkels zijn tot grote hoogten gestegen. Ook de kosten van de nutsvoorzieningen (elektriciteit, water, internet, afval, riolering) zijn sterk gestegen, mede door investeringen van Nederland (leidingwaternet op Sint Eustatius, riolering op Bonaire, afvalverbranding op alle eilanden) en het kostendekkend maken van de tarieven (in de voormalige Nederlandse Antillen werden overheidsbijdragen verstrekt). De eilandbewoners hebben dan ook soms meerdere banen en proberen op vele manieren meer inkomen te genereren. Zo beginnen mensen naast een dienstverband een eigen handeltje of proberen zij (vooral ouderen met een eigen huis) appartementen te verhuren. Maar ook dat is lastiger geworden, niet alleen door het verlies aan koopkracht, maar ook door de strengere eisen voor het lenen van geld bij de banken. Ook het verhuren van appartementen, op Saba met name aan leerlingen van de internationale school, is moeilijker geworden door de invoering van de vastgoedbelasting. Woningen worden door de belastingdienst getaxeerd op de economische waarde, en er moet ook betaald worden als de woning niet wordt verhuurd. Sparen is er bijna niet meer bij. Ouderen maken steeds vaker gebruik van de voedselbank. Zo kunnen ouderen op Sint Eustatius bij Chapel Piece voor 40 dollar per maand zes dagen per week een warme maaltijd krijgen.

Kinderen de dupe

Professionals in de zorg en het onderwijs zijn bezorgd over het feit dat door de vele uren die ouders moeten werken, er minder of zelfs te weinig aandacht is voor de kinderen, wat opvoedingsproblemen en jeugdcriminaliteit versterkt. Jongeren leven veel op straat en 'voeden zichzelf op'. Doordat de opvoeding in hoge mate en soms bijna geheel op de schouders van de moeders rust, hebben zij een uiterst druk bestaan en ervaren zij de meeste armoede. Door het gebrek aan geld is er ook weinig speelgoed voor de kinderen, wat ongunstig is voor hun ontwikkeling. Een toenemende zorg is het aantal kinderen dat zonder ontbijt naar school gaat. Naschoolse opvang wordt wel georganiseerd, maar ouders zien daarvan af, onder andere vanwege de kosten. Hetzelfde geldt voor de kinderopvang; die is er wel, maar is voor veel ouders te duur.

Onderlinge hulp

Er wordt steeds meer veel geld geleend tussen de mensen onderling. Volgens hulpverleners zijn er weinig huishoudens die geen schulden hebben. Dat leidt regelmatig tot problemen als de afbetaling niet (tijdig) nagekomen wordt. Mede door deze schuldenproblematiek is er een grote afhankelijkheid van buren en familie, wat de sociale cohesie van de kleine gemeenschappen ook in negatieve zin zou kunnen beïnvloeden. In het bijzonder zijn ouderen, alleenstaande moeders, chronisch zieken en gehandicapten vaak afhankelijk van familie en vrienden, omdat de sociale uitkering (AOV en/of onderstand) te weinig is om van te overleven. De onderstand is eigenlijk een regeling voor mensen met een beperking, voor wie in Nederland specifieke voorzieningen zijn (Wajong, WSW). Deze groepen staan ver weg van de arbeidsmarkt en hebben weinig mogelijkheden om zelf geld bij te verdienen. Schuldhulpverlening is er wel op de eilanden, maar er is geen wet die dit regelt (zoals de Wet sanering natuurlijke personen in Europees Nederland).

9.2.2 Samenwonen

Burgers beklagen zich erover dat de woonkosten sterk zijn gestegen en door velen moeilijk op te brengen zijn. Er is een zeer beperkt aantal sociale woningen en ook die zijn voor velen nog te duur. De sociale woningbouw heeft het ook moeilijk, met te weinig middelen voor onderhoud. Er is ook geen huurtoeslag voor de bewoners om de woonkosten te verminderen. Om de kosten van levensonderhoud te temperen, leven meerdere generaties van een familie dan ook bij elkaar in vaak te kleine behuizing. Jonge alleenstaande moeders blijven bij hun ouders wonen, grootouders delen het huis met hun kinderen. Deze veelvoorkomende overbewoning draagt bij aan bestaande ernstige problemen, zoals spanningen in de huishoudens, huiselijk geweld, seksueel geweld en incest. Hoewel burgers niet gemakkelijk over deze zaken spraken, waren de professionals uit de zorgverlening, het onderwijs en de politie hierover erg duidelijk: vrouwen en kinderen verkeren in een kwetsbare positie. Hoewel deze situatie op alle drie de eilanden is genoemd, springt Sint Eustatius er in negatieve zin uit. Hier groeit 80% van de kinderen op in een eenoudergezin.

9.2.3 Meer criminaliteit

Op alle eilanden hebben de burgers de afgelopen jaren een toename van de criminaliteit ervaren. Het gaat dan vooral om kleine criminaliteit als diefstal. Opvallend is de ervaren toename van het stelen van eerste levensbehoeften, zoals voedsel en kleding. Dit wijst op criminaliteit als overlevingsstrategie. De aangiftebereidheid is over het algemeen niet groot. Iedereen kent iedereen, is familie of kennis van elkaar en de burgers zijn daarom vaak geneigd een andere kant op te kijken. Ook dit is niet bevorderlijk voor de sociale samenhang op de eilanden.

9.2.4 Problemen buiten het gezin

De sociale problemen binnen de gezinnen blijven niet tot daar beperkt. De stress van de ouders vanwege werkloosheid, armoede en het ontbreken van een toekomstperspectief heeft zijn weerslag op de kinderen. De problemen van de gezinnen nemen zij mee de school in: er is veel agressie en onrust binnen de scholen. Leerkrachten geven aan dat het aantal zorgleerlingen onrustbarend hoog is, wat de leerprestaties drukt. Er worden aandelen genoemd tussen een derde en de helft van alle leerlingen.
Omdat de eilandbewoners van Saba en Sint Eustatius voor vervoer naar elders afhankelijk zijn van één vliegtuigmaatschappij (Winair) en de prijzen van de tickets erg hoog zijn, komen veel mensen bijna niet meer van hun eiland af. Inkopen doen op Sint Maarten is er voor velen niet meer bij.
De voedselprijzen zijn bijzonder hoog. Verse producten zijn onbetaalbaar voor veel mensen; het eetpatroon is erg eenzijdig hoogcalorisch (veel vet en koolhydraten) en weinig gebalanceerd. Dit slechte eetpatroon, dat overigens voor 10 oktober 2010 ook al bestond, leidt tot een toenemend aantal mensen met (ernstig) overgewicht en daarmee gepaard gaande ziektebeelden als diabetes, hart- en vaatziekten en gewrichtsklachten.
De zorgconsumptie op de eilanden is relatief hoog. Het is voor vele burgers financieel niet mogelijk medische kosten die niet (meer) in het zorgpakket zitten zelf te betalen. Sinds 1 januari 2015 zijn de tandarts en de fysiotherapie uit het pakket. Doordat de mensen zich in de praktijk niet aanvullend kunnen verzekeren, dreigen volksgezondheidsproblemen. Ook de zorgprofessionals zijn hierover verbolgen.

9.2.5 Verschillen tussen de eilanden

De sociale gevolgen van de armoede zijn op alle eilanden zichtbaar. Het is niet aan te geven of de ernst van de problemen verschilt tussen de eilanden. De meer geïsoleerde ligging en de kleine schaalgrootte van Saba en Sint Eustatius maken het voor de inwoners moeilijker om uit de armoede te geraken dan voor de inwoners van Bonaire. De arbeidsmarkt is klein op die eilanden, de economische structuur is kwetsbaar en alternatieve inkomsten zijn moeilijk te realiseren. Op Sint Eustatius komt in de gesprekken de sociale problematiek, en in het bijzonder de problemen voor kinderen en jongeren, het meest uitgesproken naar voren. De seksuele moraal blijkt schadelijk voor kinderen en de afgelopen jaren is volgens burgers en hulpverleners de jeugdprostitutie toegenomen. Op Saba lijkt er meer sprake te zijn van stille armoede, wat niet wil zeggen dat er minder armoede of daaruit voortvloei-

ende problematiek is. Op Bonaire wordt in de verhalen de nadruk gelegd op een toenemende kloof tussen arm en rijk. Op Sint Eustatius speelt door het vertrek van de School of Medicine het probleem van onverhuurde appartementen, waarover wel vastgoedbelasting moet worden betaald.

9.3 Jeugd en gezin

9.3.1 Jeugdproblematiek verergerd

Professionals in de zorg, de veiligheidsketen en het onderwijs op de drie eilanden maken zich zorgen over de schending van de kinderrechten en over de toekomst van de jeugd.
De burgers en de bestuurders noemden deze problematiek minder. Het lijkt nog een taboe te zijn om de problemen achter de voordeur te benoemen. De zwakke economische situatie in veel gezinnen (werkloosheid, armoede), gecombineerd met het gemiddeld lage opleidingsniveau van de ouders leidt tot veel problemen bij kinderen.
De stressvolle situatie thuis drukt op de kinderen en leidt tot veel gedragsproblemen en agressie. Zelfs jonge kinderen van 11-12 jaar vertonen al veel agressie; kinderen zijn onderling ook ruw in de omgang. Zij zien dat immers thuis bij de volwassenen en vinden dat blijkbaar vanzelfsprekend. Hulpverleners melden dat de omvang van de jeugdproblematiek op de drie eilanden relatief groter is dan in Nederland.
Deze situatie waarin het toekomstperspectief van veel ouders gering is, wordt verergerd door de vele problemen met alcoholverslaving en drugsgebruik. Kinderen ontberen een veilige plek om op te groeien. Jongeren leven veel op straat en voeden daar elkaar op.
Na 10 oktober 2010 is de economische problematiek in veel huishoudens verergerd en daarmee ook de gezins- en jeugdproblematiek.
De eilanden kennen van oudsher een harde opvoedingscultuur. Ouders hebben beperkte kennis van opvoedkundige zaken, zij voeden in het algemeen sterk directief en disciplinerend op; fysieke straffen zijn heel gewoon op de eilanden. De zorgprofessionals zien veel opvoedingsonmacht bij ouders, waardoor de kinderen zich emotioneel en sociaal niet goed kunnen ontwikkelen. Deze problematiek is volgens betrokkenen op Sint Eustatius ernstiger dan op de andere twee eilanden.

Komst van CJG en GGD maakt een verschil

Na 10 oktober 2010 zijn de centra voor jeugd en gezin van start gegaan en de GGD wordt steeds actiever op de eilanden. De betrokkenen en de bestuurders hebben de indruk dat deze centra en de GGD een verschil maken: niet alleen worden langzaam maar zeker problemen beter zichtbaar en bespreekbaar bij de bevolking, maar ook lijken de preventie- en voorlichtingsactiviteiten (bv. tegengaan van alcoholgebruik, vergroten van de weerbaarheid van meisjes, consultatiebureau) gericht op ouders en op kinderen, hun vruchten af te werpen.

9.3.2 Moeders hebben weinig tijd voor kinderen

Tweeoudergezinnen zijn een uitzondering op de eilanden; in de meeste gevallen is de vader afwezig niet alleen letterlijk, maar ook figuurlijk, doordat alimentatieverplichtingen niet worden nagekomen. De kinderen worden opgevoed door de (alleenstaande) moeder. Naar schatting groeit 40% van de kinderen op de eilanden op in een eenoudergezin; op Sint Eustatius ligt dit echter veel hoger (er worden getallen van 80% en 90% genoemd).
De heersende opvatting is overigens dat het de rol van vrouwen is om thuis uitsluitend voor de kinderen te zorgen. De moeders werken echter en hebben soms meerdere banen om voldoende inkomen te hebben. Om die reden worden de kinderen bij de grootmoeders ondergebracht. Die hebben evenwel weinig energie en verouderde opvattingen over opvoeding, die van generatie op generatie worden overgedragen. Kinderen hebben te weinig rolmodellen of rolgezinnen, wat funest is voor hun toekomst: deze situatie gaat zich herhalen als zij volwassen zijn.
Door de armoede krijgen kinderen soms te weinig en vaak ongezond te eten. Ongeveer een op de tien kinderen komt zonder ontbijt op school. De lokale overheid en de kerken voorzien in schoolontbijten voor deze kinderen

9.3.3 Veel huiselijk geweld

In gezinnen is er veel huiselijk geweld en seksuele problematiek. Het OM. zei geschrokken te zijn van de seksuele moraal op de eilanden, vooral op Sint Eustatius. De huiselijke problematiek wordt versterkt doordat mensen, mede door de armoede, bij elkaar intrekken. Huizen zijn duur en het is moeilijk aan een woning te komen. Men woont niet zelden met drie of vier generaties in een tweekamerwoning. Door de kleine behuizing en overbewoning door meerdere generaties is er sprake van veel huiselijk geweld, seksueel geweld en incest. Van de jaarlijkse instroom in Caribisch Nederland van in totaal circa 35 ondertoezichtstellingen (OTS) heeft 30% te maken met incest. Vrouwen en kinderen verkeren in een kwetsbare positie. Moeders blijven soms uit financiële overwegingen bij hun gewelddadige echtgenoot.

9.3.4 Veel tienerzwangerschappen

Hoewel het aantal tienerzwangerschappen de laatste jaren afgenomen lijkt te zijn (er is meer seksuele voorlichting gekomen door het centrum voor jeugd en gezin, maar ook op school komt er langzaam meer aandacht voor), komen zwangerschappen op relatief jonge leeftijd nog veel voor. Voor veel jonge meisjes is er weinig toekomstperspectief wat betreft opleiding en het vinden van werk. Een kind krijgen geeft hun dan een doel in het leven en geeft status. Niet in alle gevallen kunnen zij echter de verantwoordelijkheid aan. Er zijn gevallen bekend waarin de jonge moeder haar baby of peuter alleen thuis liet om zelf uit te kunnen gaan.

9.3.5 Weinig opgetreden

Hoewel deze jeugd- en gezinsproblemen gezien worden en bekend zijn bij familie of buurtgenoten, spreken de mensen elkaar er weinig op aan. De sociale controle is weliswaar

groot, de keerzijde is echter dat de wijze waarop mensen met elkaar omgaan ruw is en veel gedragingen niet als buitensporig of fout gezien worden. Kinderen lijken hiervan het slachtoffer te zijn. De politie en de hulpverleningsinstanties zijn meer gaan samenwerken. Bij huiselijk geweld wordt meer dan voorheen door de politie ingegrepen en wordt nu ook slachtofferhulp geboden.

Te weinig opvangmogelijkheden in crisissituaties

De jeugdhulpverleners van het centrum voor jeugd en gezin en de Voogdijraad geven aan dat het erg moeilijk is een jongere die opvang en begeleiding buitenshuis behoeft, ergens op het eiland te plaatsen. De voorzieningen voor jongeren zitten vol. Van de jongeren bij het centrum voor jeugd en gezin zouden er volgens de hulpverleners driekwart uit huis geplaatst moeten worden, gezien de ernst van de problemen. Maar dat lukt niet, er zijn te weinig pleeggezinnen. In crisissituaties probeert men nu kortdurende netwerkplaatsingen bij familie op het eiland te regelen. Uithuisplaatsing op Curaçao komt voor, maar is niet ideaal, omdat de jongere dan te ver van huis is – zeker als die uit Saba of Sint Eustatius komt – en het ook voor de familie veel tijd en geld kost om op bezoek te komen.

Verveling troef

Op alle drie eilanden klagen burgers, professionals en bestuurders erover dat er voor jongeren erg weinig is te doen. Zij zouden zich vervelen, met alle gevolgen van dien. Er zijn weinig mogelijkheden voor sport- of muziekbeoefening of culturele activiteiten. Soms zijn de voorzieningen er wel, maar ontbreken de professionals of vrijwilligers om activiteiten voor de jeugd te organiseren. Ook naschoolse activiteiten zijn er nauwelijks, maar daar lijkt verandering in te gaan komen.
Burgers klagen hierover en vinden dat de eilandbesturen meer voor de jongeren moeten doen, om te voorkomen dat zij kattenkwaad of erger gaan uithalen. Ook zouden burgers graag zien dat er meer stage- en werkgelegenheid voor jongeren op de eilanden is.

Meer deskundigheid nodig

De professionele hulpverleners vinden dat er te weinig expertise is op de eilanden om adequaat in te kunnen spelen op de problemen van kinderen en jongeren. Er is dringend behoefte aan gezinshuizen, waar aan jongeren die uit huis geplaatst moeten worden vanwege ernstige problemen thuis, onderdak en opvang geboden wordt. Daarnaast is een gespecialiseerde kinderpsychiater nodig, want er zijn veel kinderen met psychische problematiek.
In het justitiële circuit wordt een kinderrechter node gemist. Er is geen jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland, een gewone rechter behandelt jeugdzaken. Jongeren zonder economisch perspectief gaan volgens het OM vaak het criminele pad op. Er zijn veel zorgen over de situatie van de jeugd. Uitbreiding van de specifieke deskundigheid op dit terrein is daarom nodig. Men probeert volgens de Voogdijraad wel steeds meer de sociale dan de justitiële weg te bewandelen bij de jeugd. Zo zijn er in 2014 slechts twee jeugdigen in bewaring gesteld, tegenover twintig in 2010. Er is regelmatig overleg met de ketenpartners (poli-

tie, justitie, Voogdijraad, centra voor jeugd en gezin) om de jeugdproblematiek het hoofd te bieden.

9.3.6 Verschillen tussen de eilanden

Uit de gesprekken kwam naar voren dat de gezinsproblematiek op Sint Eustatius ernstiger is dan op Saba en Bonaire. Er spelen volgens de politie naar verhouding veel jeugdzedenzaken (incest, jeugdprostitutie). De aangiftebereidheid lijkt er ook geringer te zijn.
Op Bonaire is men begonnen met een integrale wijkaanpak, waarbij huishoudens begeleid worden bij het totaal aan problemen dat ze hebben: armoede, schulden, slechte en dure huisvesting, huiselijk geweld, verslavingsproblematiek. Veel van het werk is crisishulpverlening, het is niet eenvoudig structurele veranderingen te bewerkstelligen.
Op Saba pleiten de hulpverleners voor meer samenwerking met Sint Maarten wat betreft de mogelijkheden tot uithuisplaatsingen. De culturele verschillen zijn niet zo groot, en voor de ouders is Sint Maarten gemakkelijker te bezoeken.

9.4 Veiligheid

9.4.1 Meer criminaliteit op de eilanden

Volgens politiemensen en het OM is de criminaliteit sinds 10 oktober 2010 toegenomen. Daarvoor worden verschillende redenen aangedragen, waaronder de toegenomen armoede en (vooral op Bonaire) de toegenomen luxe in de toeristische gebieden en de komst van rijkere pensionado's ('gelegenheid maakt de dief').
Politiemensen zeggen dat er ook meer jeugdcriminaliteit is. Jongeren leven veel op straat en nemen slechte voorbeelden van elkaar over. Ze hebben ook weinig te doen en zakken weg in verveling. Er zijn op de eilanden ook weinig voorzieningen voor jongeren. Deze situatie van verveling bestond vroeger ook wel, maar is volgens velen sinds de transitie toegenomen. Er is volgens deskundigen ook meer draaideur- en overlevingscriminaliteit. De toename van de draaideurcriminaliteit zou op Bonaire mede toe te schrijven zijn aan het feit dat de gevangenis voor sommigen veiligheid, structuur en voedsel biedt. De toename van de overlevingscriminaliteit betreft vooral diefstal van 'gewone' spullen zoals kinderkleding, maar ook van voedsel.
De politie en het OM geven extra aandacht aan overlast gevende criminaliteit. Daar merkt de bevolking direct wat van. Veel criminaliteit vindt echter heimelijk plaats en wordt niet gemeld aan de politie. De bereidheid om aangifte te doen was en blijft laag. De eilanders werken ook niet altijd mee (kijken de andere kant op), waardoor de politie misdrijven moeilijker kan oplossen.

9.4.2 Systeem nog steeds repressief

De detentieratio is hoog. Er heerst een cultuur van repressie op de eilanden en er wordt, volgens de gevangenisdirecteur, van oudsher al veel en streng gestraft. Bovendien zijn er weinig alternatieve straffen.

Het aantal gevangenen is vanaf 10 oktober 2010 sterk gestegen. Dat komt enerzijds door het inhalen van een achterstand in celcapaciteit en anderzijds door de toename van de criminaliteit. Volgens deskundigen vindt er wel een geleidelijke overgang plaats van een repressief naar een preventief systeem. Het repressieve karakter van de politie vermindert. De politie doet steeds meer haar best om zaken te de-escaleren. Dat is vooral voor lokale politiemensen lastig. Zij zijn, volgens de zegslieden, van oudsher meer fysiek georiënteerd en vaak ook emotioneler. Dat is meer in de cultuur geworteld. De afname van repressief optreden komt ook tot uitdrukking in het aantal jongeren in de gevangenis, dat fors is gedaald. De voogdij werkt steeds meer aan sociale oplossingen.

9.4.3 Veiligheid kinderen een probleem

De jeugdproblematiek op de eilanden is groter dan in Europees Nederland. Kinderen groeien op bij hun grootmoeders, omdat hun ouders aan het werk zijn. Gevolg is dat kinderen veel op straat leven, elkaar opvoeden en eerder in lichtere vormen van criminaliteit vervallen. Doordat de armoede is toegenomen, zouden kinderen ook meer zijn gaan stelen om te overleven.
Opvattingen van de bevolking op de eilanden kunnen volgens veel gesprekspartners afwijken van de moraal in Nederland, zoals de seksuele omgang tussen minder- en meerderjarigen en huiselijk geweld. Vooral op Sint Eustatius komen naar verhouding veel seksuele delicten voor. Sinds 10 oktober 2010 is meer aandacht gekomen voor huiselijk en seksueel geweld. Dat kinderen slaan en de huidige seksuele omgang met kinderen niet goed is, dringt bij steeds meer bewoners door. De politie treedt daar steeds meer tegen op en er zijn meer veroordelingen. Wel worden slachtoffers volgens de professionals nog te weinig beschermd. De nazorg voor slachtoffers van geweld schiet ook nog tekort. De jeugdreclassering heeft volgens betrokkenen te weinig personeel om haar taken goed uit te kunnen voeren. Het ontbreken van jeugdstrafrecht maakt het ook lastig om optimale oplossingen te vinden voor de jeugdcriminaliteit.

9.4.4 Veiligheidsdiensten functioneren beter

Over de politie zelf is men in het algemeen goed te spreken. Volgens de burgers zijn er nog wel te weinig agenten, je ziet ze 's avonds niet. Deze klacht is vooral op de Bovenwinden te horen. Op Bonaire wordt geklaagd over de politiepost in Rincon, die vaak gesloten is. Volgens de korpschef gaat het met de politie nu stukken beter dan voor de bestuurlijke transitie. De basispolitiezorg (surveillance plus eenvoudige opsporing) is volgens de korpschef op orde. Er is, weliswaar beperkt, recherchecapaciteit aanwezig. Wel schiet de capaciteit voor specialistische recherchetaken (financiële fraude, drugscriminaliteit en zedendelicten) tekort, maar dat kan ook niet anders, gezien de schaal van de eilanden. Wanneer bij ernstige delicten extra of specialistische capaciteit nodig is, wordt daar vanuit Nederland in voorzien door extra personeel of materieel te sturen.
Binnen de veiligheidsketen wordt volgens alle betrokkenen vanaf 10 oktober 2010 steeds beter samengewerkt. De lijnen zijn direct. Communicatie heeft meer aandacht gekregen bij de politie en het OM. Er gaan op Bonaire regelmatig persberichten uit, er zijn als het nodig

is persbijeenkomsten en de hoofdofficier van justitie heeft iedere week een praatje op de radio. Dat heeft het vertrouwen in politie en justitie goed gedaan. De politie wordt steeds meer gezien als je vriend.
Omdat lokale agenten veel bewoners persoonlijk kennen, gaan zij meestal niet alleen op surveillance. Komen zij in een situatie waarin moet worden opgetreden tegen bekenden, dan kunnen zij dit overlaten aan een collega.

Maar het kan nog beter

Zowel bij de politie als het OM wordt geklaagd over een tekort aan personeel. Het aantal zaken bij het OM is in vier jaar tijd verdubbeld, maar het aantal medewerkers niet. De politiecapaciteit is gefixeerd op het niveau van 2010, maar intussen is de bevolking gegroeid en is de criminaliteit toegenomen. De continuïteit van leidinggevend personeel is ook een probleem. Het is een komen en gaan van gekwalificeerd politiepersoneel, vooral van en naar Nederland.
Er wordt op de eilanden nog steeds gewacht op een wegenverkeersverordening. Er zijn politie- en landverordeningen, maar de verkeerswetgeving is nog Antilliaans. Het is nu is niet altijd duidelijk wanneer er sprake is van een overtreding. De invoering van een wegenverkeerswet voor Caribisch Nederland laat lang op zich wachten en heeft volgens de politie aldaar geen prioriteit in Nederland.
Taal is nog een probleem. Aangiften moeten in het Nederlands worden opgesteld.
Ook processen-verbaal moeten in het Nederlands worden opgesteld, maar mensen die het Nederlands niet machtig zijn, weigeren die soms te tekenen, omdat ze niet begrijpen wat er staat. Ook de processen vinden in het Nederlands plaats, waardoor veel verdachten de procesgang niet goed kunnen volgen. Ten slotte kan het OM volgens de politie efficiënter werken. Door met de politie samen te werken kan het OM kansrijke zaken voor vervolging beter selecteren.

Lokaal politiepersoneel is kwetsbaar

Omdat lokale politiemensen veel lokale bewoners kennen en daar vaak directe banden mee hebben, zijn er speciale maatregelen genomen ter bewaking van de integriteit. Zo surveilleren agenten vaak samen, zijn er vaak ook Nederlandse politiemensen bij en zijn er protocollen ontwikkeld. Maar protocollen werken ook verstarrend. Men wijkt er liever niet van af, want dat zou als een fout kunnen worden aangerekend. Vooral lokaal politiepersoneel is dan bang voor disciplinaire maatregelen. Er zijn ook veel jonge onervaren agenten, die de-escaleren moeilijk vinden. Lokale politieagenten zijn ook erg bescheiden en gehecht aan verschillen in rang en stand. Volgens de politieleiding moet er meer worden gedaan aan hun mondigheid en hun sociale en communicatieve vaardigheden.
Sommige politiemensen en gevangenenbewaarders hebben nu ook dubbele banen, om familieleden te onderhouden. Dit kan volgens leidinggevenden tot integriteitsproblemen leiden.
De opleiding van lokale politieagenten gaat beter. De nieuwe mbo-4-opleiding voor politiepersoneel op Bonaire is een goede zaak, hoewel de cursisten te vaak terugvallen op het

oude niveau en hun opgedane kennis te weinig benutten. Dat moet beter worden bewaakt.

9.4.5 Verschillen tussen de eilanden

De politie op de Bovenwinden heeft veel last van de satellietconstructie, waarbij Saba en Sint Eustatius als satellieten van Bonaire functioneren. De politieman op Saba en Sint Eustatius moet breed georiënteerd zijn en bijvoorbeeld ook licht recherchewerk kunnen doen. Elke maand komt een rechercheur op bezoek uit Sint Maarten. Opsporing wordt door twee politiemensen gedaan, maar dat gaat wel ten koste van de basispolitiezorg. Ook worden op Saba en Sint Eustatius volgens het OM minder vrijheidsstraffen uitgedeeld, vanwege het lastige en kostbare vervoer van gevangenen naar Bonaire.
Op Bonaire is een lijst opgesteld met bekende namen van criminelen; deze worden actief in de gaten gehouden. Dit lijkt een preventieve werking te hebben. De politie op Bonaire maakt zich ook zorgen over de toenemende spanningen tussen rijk en arm, die lopen langs de lijnen van blank (Nederlanders) en zwart (oorspronkelijke eilandbewoners).

Op Saba en Sint Eustatius is 's avonds geen politie meer beschikbaar en moet men een melding via Bonaire doen. De meldkamer aldaar weet echter te weinig van de plaatselijke omstandigheden op de Bovenwinden en kan daardoor niet alert reageren. Gevolg is vooral een gevoel van onveiligheid. Er zijn echter geen aanwijzingen dat hierdoor precaire situaties zijn ontstaan. De eilandbewoners voelen zich beter bij de oude Antilliaanse situatie, waarbij de agenten elkaar aflosten en je ze de hele dag zag. Bovendien waren het ook bekende gezichten, terwijl de gezichten nu vaak veranderen (vooral bij Nederlandse agenten). Volgens de politie zelf is het meldkamerconcept niet goed uit Nederland geïmporteerd. Het zijn vaak geen politiemensen die de meldkamer bemannen (dit wordt op de eilanden niet begrepen) en ze zijn niet goed op de hoogte van de lokale situatie (adresgegevens zijn er veel minder nauwkeurig dan in Europees Nederland).

Jeugdzedenzaken zijn volgens de politie op Sint Eustatius sinds 10 oktober 2010 beter opgepakt, maar het blijft een moeizame zaak door het taboekarakter. Er wordt volgens de politie veel geïnvesteerd in de scholen om de preventie te verbeteren.

9.5 Sociale zekerheid

9.5.1 De basis niet op orde

Bij de bestuurlijke transitie is op het gebied van sociale zekerheid uitdrukkelijk legislatieve terughoudendheid betracht. Er is door SZW geen visie of plan ontwikkeld om over vijf jaar op een bepaald punt uit te komen. Wel is de afspraak gemaakt dat Nederland en de eilanden gezamenlijk streven naar verbetering van de niveaus. Hierbij is wel een aantal condities afgesproken. Zo zijn de mogelijkheden tot verbetering van inkomens en uitkeringen afhankelijk gesteld van de economische ontwikkeling op de eilanden en het minimumloon vormt de basis voor verbetering van het inkomen en de uitkeringen.

De lokale overheden vinden echter dat szw de afgelopen jaren te afwachtend is geweest. Zij vinden ook dat de communicatie met het ministerie van szw moeizaam en betrekkelijk eenzijdig verloopt: er worden vooral regels opgelegd, maar daarover wordt volgens hen nauwelijks overlegd. Nederland laat volgens de lokale overheid de koopkrachtproblematiek te veel op haar beloop. Bij andere sectoren wordt de basis op orde gebracht, maar de kosten van levensonderhoud vormen een groot probleem. Op Bonaire hebben volgens de dienst Samenleving en zorg 600 huishoudens (2500 van de 19.000 inwoners) grote sociale problemen, waarvan 200 zeer ernstige problemen. De armoede werkt door in alle andere sectoren: meer criminaliteit, een slechtere gezondheid door ongezond eten, meer huiselijk geweld en meer leerlingen met gedragsproblemen in het onderwijs. De professionals in deze sectoren klagen hier steen en been over. Hun werk wordt hierdoor sterk gehinderd.

9.5.2 Aanzienlijke toename kosten van levensonderhoud

Doordat de prijzen vanaf 2008 sterk zijn gestegen, zijn de kosten van levensonderhoud sterk toegenomen. Doordat de lonen en uitkeringen fors zijn achtergebleven bij de prijsontwikkeling, is de koopkracht sterk gedaald. Velen geven de schuld aan de dollarisatie in 2011 en spreken over een een-op-een-conversie (1 gulden is 1 dollar geworden: factor 1,79). Nagenoeg iedereen (burgers, bestuurders en professionals) is ervan overtuigd dat de prijzen daardoor sterk zijn gestegen.

Er heeft bij de dollarisatie geen prijscontrole door de lokale overheid plaatsgevonden, terwijl zij daartoe wel gerechtigd is. Daarnaast worden de invoering van nieuwe belastingen en de inning van oude achterstallige belastingen genoemd, de stijging van de wereldmarktprijzen en monopolyvorming op de retailmarkt op de drie eilanden. Dit beeld wordt bevestigd door een onderzoek van Ecorys/Curconsult (2012) over de achtergronden van de koopkrachtontwikkeling in Caribisch Nederland, dat op verzoek van de ministeries van bzk en Financiën is uitgevoerd. szw heeft daarom een verkenning laten uitvoeren naar de ontwikkeling van de armoede en het inkomen na 10 oktober 2010.[1]

Op Bonaire worden in zo'n twintig supermarkten 36 producten (waren er eerst 125) voor eerste levensbehoeften met 20% korting aangeboden (BonKompra). Dit verloopt moeizaam: producten zijn vaak afwezig of over de datum. Sommigen menen dat de winkeliers dit systeem traineren. Er is nu op Bonaire ook een coöperatie die een palletverkoopmodel hanteert voor levensmiddelen met lagere prijzen; onder andere doordat veel mensen geen eigen vervoer hebben, loopt dit (nog) geen storm.

Steeds meer huishoudens onder het bestaansminimum

Er is geen officieel bestaansminimum vastgesteld. Er is wel een minimumloon, maar het niveau van de onderstand is hier niet aan gekoppeld. Dit neemt niet weg dat geconstateerd wordt dat veel huishoudens in behoeftige omstandigheden verkeren en veel huishoudens met schulden te maken hebben. Toch komt men niet snel in aanmerking voor onderstand (je mag tot op zekere hoogte niet bijverdienen, geen eigen woning hebben of andere verdieners in huis hebben) en men redt het er ook niet mee.[2] Telkens wordt door bezorgde burgers, professionals en bestuurders de klacht naar voren gebracht dat er niet te leven is

van de sociale uitkeringen op de eilanden. Met name ouderen die afhankelijk zijn van een AOV-uitkering kunnen het niet meer bolwerken en moeten alles uit de kast halen om te overleven. Ook is er, volgens de lokale uitvoerders van de regelingen, een gevoel van trots en schaamte bij de eilandbewoners, zodat zij niet gemakkelijk een beroep doen op deze voorzieningen.
Velen kennen de wegen ernaartoe niet. De huidige gebruikers zijn vaak families die hier al generaties lang gebruik van maken. De onderstand wordt vooral gebruikt voor situaties waarvoor in Nederland andere regelingen zijn. Dit betreft met name personen met een arbeidsbeperking, waarvoor in Nederland de Wajong en de sociale werkvoorziening beschikbaar zijn. Slechts een kwart van de onderstanders zouden volgens betrokkenen kunnen gaan werken.

Maar de overheid helpt niet genoeg

Het armoedebeleid is in beginsel een zaak van de lokale overheid, maar enkele belangrijke instrumenten zijn in handen van het rijk (hoogte van het minimumloon, toegang tot en hoogte van de uitkeringen). De lokale overheid klaagt dat ze geen eigen inkomensbeleid mag voeren om de armoede te bestrijden, want ook de bijzondere onderstand wordt door het rijk uitgevoerd. Bepaalde groepen bijvoorbeeld een nieuwe koelkast geven is niet toegestaan, alleen maatwerk is mogelijk.

Vooral ouderen die voornamelijk aangewezen zijn op een AOV-uitkering hebben het moeilijk. Op Bonaire zou het om 700 ouderen gaan. De AOV-uitkering kan blijkbaar niet omhoog, maar wel de AOV-leeftijd; deze gaat van 60 naar 65 jaar.[3] Dat heeft veel kwaad bloed gezet; men spreekt van meten met twee maten. Veel burgers, maar ook veel professionals, vragen aandacht voor de lage AOV-uitkering en dragen schrijnende gevallen aan (noodzaak om bij de kinderen te gaan inwonen, naar de voedselbank moeten, geen leidingwater meer nemen en bezuinigen op het gebruik van elektra). Nog schrijnender is de situatie van AOV'ers in het verpleeghuis. Die moeten hun volledige AOV afstaan en krijgen (van SZW) slechts 4 dollar per week aan zakgeld uitbetaald. Ook over de kinderbijslag van 38 dollar per kind per maand, die in 2016 wordt ingevoerd, is men ontevreden. De kinderbijslag is weliswaar welkom, maar volgens veel burgers en professionals veel te weinig om de kosten van kinderen te betalen. De kerken spreken hier van een fooi.

De lokale overheid is verantwoordelijk voor het arbeidsmarktbeleid. Het geld dat daarvoor nodig is, moet uit de vrije uitkering komen, maar die vinden de lokale bestuurders daarvoor ontoereikend. Het ministerie maakt daarom apart geld over voor speciale arbeidsmarktprojecten. Deze zijn er vooral voor kansarme jongeren. Op Bonaire zijn voor circa 700 jongeren, waarvan circa 300 dropouts, leerwerkprojecten en *job programs* ontwikkeld, om hen te laten wennen aan en voorbereiden op de arbeidsmarkt. Dit gaat deels via sociale kanstrajecten voor jongeren (vanuit de school) en deels via de integrale wijkaanpak (vanuit de maatschappelijke ondersteuning). Helaas zijn, volgens de professionals die de jongeren begeleiden, de werkgevers nogal terughoudend en is het moeilijk om stageplaat-

sen te vinden. Omdat er geen structurele financiering is bieden de werkgevers de jongeren na de stage vaak geen contract aan en staan ze weer op straat. Volgens medewerkers van de RCN-unit Sociale Zaken zijn werknemers nauwelijks georganiseerd. Er zijn alleen cao's voor de overheid, de oliesector, de nutsbedrijven en de grote hotels.

9.5.3 Arbeid en ziekteverzuim

Informele arbeid is aanzienlijk

De eilanden kennen traditioneel een grote informele arbeidsmarkt, die veel groter is dan in Nederland. Veel van deze informele arbeid wordt verricht door migranten uit het Caribisch gebied en Zuid-Amerika. De Antilliaanse, Caribische en Zuid-Amerikaanse cultuur verdragen elkaar volgens medewerkers van de RCN-unit Sociale Zaken goed en men verstaat elkaar ook goed. Daardoor is immigratie een minder groot maatschappelijk probleem dan in Europa en worden de huidige immigratieregels als een keurslijf gezien, vooral door de werkgevers. Wel hanteert Nederland volgens de SZW-medewerkers voor de eigen bevolking op de eilanden strenge eisen voor de verklaring omtrent gedrag, waardoor lokale personen die net uit de gevangenis zijn gekomen, moeite hebben om aan het werk te komen. Bij vreemdelingen speelt dit nauwelijks, omdat het maar de vraag is of de VOG's uit die landen betrouwbaar zijn. Er is wel een gevaar van arbeidsuitbuiting, doordat vreemdelingen soepeler arbeidsvoorwaarden accepteren en niet snel klagen over mogelijke uitbuiting, omdat dit tot uitzetting kan leiden. Bovendien kennen vreemdelingen hun rechten vaak niet, zoals de hoogte van het minimumloon, aldus de SZW-medewerkers. Minder gunstig voor de lokale economie is dat zij een groot deel van hun loon naar het thuisland opsturen.

Problemen rond tewerkstelling

In Bonaire worden circa honderd werkvergunningen per maand uitgegeven, waarvan circa 80% voor werk tot en met mbo-niveau. Voor Saba (School of Medicine) en Sint Eustatius (NuStar) is het percentage vergunningen voor hoger gekwalificeerd personeel hoger. Omdat bij de tewerkstellingsaanvragen lokale arbeidskrachten ook een kans moeten krijgen, zijn werkgevers volgens de vertegenwoordigers van SZW op Bonaire geneigd functies te upgraden, om lokaal arbeidsaanbod te ontwijken. Op Bonaire is de match tussen vraag en aanbod nog steeds behoorlijk scheef, door een te gering aanbod van gekwalificeerd personeel. Dat is ook het geval op Sint Eustatius. De lokale overheid wil meer zeggenschap over de tewerkstellingsvergunningen, maar het Nederland is daar volgens medewerkers van de RCN-unit Sociale Zaken niet voor, uit angst voor vriendjespolitiek.
Prostituees krijgen sinds 10 oktober 2010 geen tewerkstellingsvergunning meer. Daardoor is de prostitutie volledig in het illegale circuit terechtgekomen, met negatieve gevolgen voor de criminaliteit en de volksgezondheid. Er is wel een (tijdelijke) gedoogsituatie op Bonaire, waarbij prostituees als zelfstandigen werken.

Een hoog ziekteverzuim

Het ziekteverzuim is volgens de professionals hoog op de eilanden, zowel het kortdurend als langdurend verzuim. Dat laatste wordt versterkt door de langdurige uitzendingen van personen die elders tweedelijnszorg ontvangen; deze zijn weken lang weg. Het ziekteverzuim is volgens de gesprekspartners hoog door het vele fysieke werk en door de slechte arbeidsomstandigheden. Werkgevers worden door szw gestimuleerd om betere arbeidsomstandigheden te bewerkstelligen. Voorts is het niet mogelijk om op re-integratiebasis of in deeltijd te werken. Het hoge ziekteverzuim hangt ten slotte ook samen met het gemiddeld lage opleidingsniveau van de bewoners en de daarmee samenhangende geringere arbeidsmotivatie. Men werkt om te overleven, niet omdat werken leuk is of status en zin aan het leven geeft.

Verborgen werkloosheid

Veel werkloosheid is verborgen, vooral bij de overheid; mensen die werk zoeken melden zich niet bij de arbeidsbemiddeling, omdat het toch niets oplevert, zeker geen uitkering. Jeugd die met mbo-diploma afstudeert heeft weinig kans op werk. De officiële werkloosheid is laag maar er is wel een probleem met de aansluiting tussen vraag en aanbod, vooral voor beter gekwalificeerd personeel. Er zijn wel veel mensen die werk zoeken maar zich niet bij de overheid melden, want ze krijgen toch geen uitkering.

9.6 Gezondheid en gezondheidszorg

9.6.1 Veel verbeteringen

Er is grote tevredenheid over de veranderingen in de gezondheidszorg sinds 10 oktober 2010. De zorg is (grotendeels) in de ervaring van de mensen gratis geworden, er is geen eigen risico en er is een basisverzekering voor iedereen, met een dekking die omvattender is dan die in Nederland. Er is door Nederland geïnvesteerd in een verhoging van het voorzieningenniveau. De zorgprofessionals tonen zich zeer tevreden met het feit dat zij nu meer mogelijkheden hebben om zorg te verlenen dankzij meer apparatuur (bv. dialyseapparatuur op Bonaire, helikopters voor vervoer naar elders bij spoed) en betere mogelijkheden tot (bij)scholing van het personeel. Er wordt ook meer volgens richtlijnen gewerkt. De verpleeghuiszorg is eveneens verbeterd. Er is begrip voor dat vanwege de schaalgrootte en de geïsoleerde ligging tweedelijnszorg vaak elders gezocht moet worden. Ook de ‘anderhalvelijnszorg’ die op Saba en Sint Eustatius kan worden geleverd (huisarts met extra behandelmogelijkheden in de kliniek) stemt tot tevredenheid. Specialisten komen geregeld naar de eilanden toe en dat voldoet. Op Bonaire is het ziekenhuis nu in staat 70% van de behandelingen en ingrepen zelf te doen. Sinds 10 oktober 2010 is het aantal doorverwijzingen naar Curaçao met 70% verminderd.

Vooral de hulpverleners zijn tevreden

De medische hulpverleners vinden dat de bevolking onvoldoende beseft hoeveel er in vijf jaar is veranderd. De mensen klagen veel over de uitzendingen naar elders (veelal Colom-

bia) voor ziekenhuiszorg en over de verwijdering van tandartszorg en fysiotherapie uit het basispakket. Er is echter heel veel vooruitgang geboekt in een paar jaar tijd. In het verleden moesten medische evacuaties vanuit Saba en Sint Eustatius met een gewoon (lijn)vliegtuig plaatsvinden, nu staat er altijd een helikopter gereed. Daarnaast zijn de behandelmogelijkheden op het eigen eiland toegenomen en is de kwaliteit van de zorg sterk verbeterd. Er wordt door de professionals gesproken over 'een verschil van dag en nacht sinds 10 oktober 2010' (Sint Eustatius).

9.6.2 Specifieke gezondheidsproblemen

De meest voorkomende aandoeningen zijn diabetes, cardiovasculaire aandoeningen, gewrichtsproblemen en, op de Bovenwindse eilanden, huidkanker. Ook is men alert op uitbraken van dengue. De eerste drie aandoeningen hebben, naast een genetische component, te maken met het grote aantal mensen dat (ernstig) overgewicht heeft. Het eetpatroon op de eilanden is over het algemeen tamelijk ongezond: veel afhaalmaaltijden en weinig groente en fruit.
Het ziekteverzuim is relatief hoog, volgens een arbo-arts. Dit komt door slechte arbeidsomstandigheden en een lage arbeidsmotivatie. Betere arbo-zorg is nodig volgens de artsen.

9.6.3 Verbetering preventie en voorlichting

Sinds kort zijn op alle drie de eilanden GGD-artsen werkzaam. Dat heeft, in samenwerking met de klinieken, de openbare lichamen en de centra voor jeugd en gezin, een stimulans gegeven aan preventie en voorlichting aan verschillende bevolkingsgroepen; deze behelst vooral diabetesvoorlichting, projecten gericht op meer bewegen, preventie van dengue, voorkomen van alcoholgebruik door kinderen, en seksuele voorlichting aan jongeren. Het vaccinatieprogramma is nagenoeg identiek aan dat in Europees Nederland.
De bevolking op de eilanden is gemiddeld laagopgeleid en er is weinig kennis over gezondheid. Volgens de hulpverleners lijkt er nu meer bewustzijn te ontstaan bij de bevolking over gezonde leefstijlen, maar er is nog een lange weg te gaan. De hoge prijzen voor fruit en groente maken het voor de mensen niet gemakkelijk hun eetpatroon aan te passen. En wat betreft *sexual awareness*, ook daar is nog veel werk te doen, zolang ouders blijven ontkennen dat hun kinderen al vanaf 12 of 13 jaar seksueel actief zijn.
Mensen lopen erg gemakkelijk binnen bij de huisarts, de drempel is laag en de zorgconsumptie is hoog. De bevolking op de eilanden is niet gewend 'het even aan te zien', maar verwacht direct actie van de huisarts. Voor zowel de huisartsen uit Nederland als voor de patiënten is dat culturele verschil soms wennen.

9.6.4 Onbegrip en zorgen

Veel onbegrip over verwijdering mondzorg en fysiotherapie uit het basispakket

De bevolking en de zorgprofessionals zijn dus tevreden over de basiszorg die sinds 10 oktober 2010 tot stand is gebracht. Daarom is er veel onbegrip en boosheid dat VWS sinds

1 januari 2015 mondzorg (tandarts en mondhygiënist) voor volwassenen en fysiotherapie uit het zorgpakket heeft gehaald en dat deze zorg nu door de mensen zelf betaald moet worden. De afgelopen jaren zijn op grote schaal de gebitten van de bevolking gesaneerd en is achterstallig gebitsonderhoud weggewerkt; die vooruitgang wordt nu afgebroken. De toeloop naar de tandarts is direct minder geworden, de mensen vertonen uitstelgedrag. Mensen met kiespijn gaan nu naar de huisarts voor een pijnstiller.
Ook fysiotherapie wordt onmisbaar geacht, voor ouderen en voor mensen in het kader van nazorg na een operatie. Verzekerde fysiotherapie is nog wel mogelijk als nazorg bij een medische behandeling in het ziekenhuis en voor chronisch zieke patiënten. Veel mensen zijn arm en zullen zelf geen fysiotherapie kunnen betalen als deze niet verzekerd is. Aanvullend verzekeren zoals in Nederland mogelijk is, is niet mogelijk.[4] Er is onbegrip dat vws dit uit financiële overwegingen heeft gedaan, zonder rekening te houden met de volksgezondheidssituatie op de eilanden; immers, 'preventie is de goedkoopste zorg'. Iedereen op de eilanden vindt dat hier sprake is van afwijkende omstandigheden en dat niet zomaar de Nederlandse situatie (pakketverkleining) kan worden toegepast.

Veel zorgen over situatie ouderen thuis

Er zijn zorgen geuit over de thuissituatie van ouderen met beperkingen en van mensen met een handicap. Er is veel armoede en de leefomstandigheden zijn vaak slecht. De zorgprofessionals bepleiten een wmo-achtige voorziening op de eilanden, om deze groepen te kunnen ondersteunen en om dagbesteding en begeleiding aan te kunnen bieden. De rol die de kerken hierbij van oudsher speelden, is aan het afkalven. Vertegenwoordigers van de kerken gaven aan dat zij door de toegenomen armoede minder giften binnenkrijgen en daardoor minder materiële steun kunnen geven.

Veel klachten over de uitzendingen ziekenhuiszorg

Er zijn veel klachten van zowel burgers als medische professionals over de wijze waarop de uitzendingen naar Colombia voor specialistische zorg zijn georganiseerd. Burgers klagen over vermeende willekeur van de uitzendingen, over de taal die wordt gesproken (Spaans in Colombia, terwijl op de Bovenwinden Engels wordt gesproken), over de lange reistijd (vooral een probleem bij kritische situaties), over het feit dat ze als onbevoegden voor behandelingen moeten tekenen (weinig controle op uitgevoerde behandelingen), over de medicijnen die ze krijgen (zouden niet sporen met het Nederlandse systeem), over de wisseling van specialisten (geen vertrouwensband mogelijk) en over de zeer lange wachttijden ter plaatse (ze mogen niet eerder terug als ze klaar zijn). Ook werkgevers klagen over de lange tijd dat zieke werknemers zijn uitgezonden voor behandeling elders.
De professionals stoort vooral de bureaucratie en de administratieve druk. Voor beide partijen zijn de regels van het Zorgverzekeringskantoor (zvk) niet transparant; veel beslissingen worden niet begrepen. Het zvk regelt de contracten met de zorgaanbieders en de Colombiaanse zorgverzekeraar Coomeva regelt de logistiek ter plaatse. Maar volgens de medische professionals worden niet altijd de beste zorgaanbieders in de regio gecontrac-

teerd. Soms voldoen ze niet eens aan de Nederlandse standaarden, het zijn grote zorgfabrieken. Er is te weinig controle op de Colombiaanse artsen.

Doorverwijzingen van patiënten gaan via het ZVK. Dat is een problematische situatie. De medisch adviseur van het ZVK kan op basis van het dossier afwijken van het advies van de huisartsen op de eilanden. Het ZVK gaat, met andere woorden, op de stoel van de arts zitten. Het ZVK maakt de afspraken van de patiënten met specialisten. Dat leidt niet zelden tot soms wekenlange wachttijden voor de patiënten in Colombia. De huisartsen op de eilanden, met name op Saba en Sint Eustatius, hebben veel moeite met het leggen van contacten met de behandelende specialisten in Colombia, zij ontvangen slechts schriftelijk verslag via het ZVK en het internationaal kantoor Coomeva in Colombia. Deze twee tussenstappen zijn onwenselijk, aldus de professionals.
De bezoeken van patiënten aan het buitenland zijn ook slecht geadministreerd. Er zijn geen overzichten van de behandelsessies. Het ZVK is prima om controle te houden op de financiële zaken, maar het is ongewenst dat het zich bemoeit met medische zaken, zo vindt men. Medische gegevens komen nu ook onder ogen van niet-medisch personeel. De bevolking weet dat en dat is ongemakkelijk, want iedereen kent iedereen.

Wat wel veranderd is, is dat shoppen in een buitenlands ziekenhuis niet meer is toegestaan. Vroeger kon je, als je toch in Colombia was, een check-up laten uitvoeren en eventuele kwalen laten behandelen. Nu ben je gehouden aan de behandeling van de door de huisarts vastgestelde aandoening. Is er een andere arts nodig, dan kan dat, als dat maar gerelateerd is aan de door de huisarts geconstateerde ziekte.
Hoewel er bewoners zijn die klagen over de uitzending naar Colombia, zijn er ook veel bewoners die vooral de trips die men in het verleden met een begeleider naar Colombia kon maken lijken te koesteren.

Volgens de artsen op de eilanden zou het goed zijn als er geen open contracten meer met de Colombiaanse ziekenhuizen worden gesloten, maar contracten die het aantal aandoeningen limiteren. Dat zou het voor de huisartsen gemakkelijker maken om in voorkomende gevallen niet naar Colombia te verwijzen. De druk van patiënten om toch vooral naar Colombia verwezen te worden, is soms groot en brengt de huisartsen in een moeilijk parket.

9.6.5 BIG-registraties

Artsen dienen een (Nederlandse) BIG-registratie te hebben. De professionals zijn het daar in principe wel mee eens, maar bepleiten een minder rigide houding van het ministerie. Veel buitenlandse artsen – men heeft overigens bij voorkeur artsen uit de Caribische regio – hebben uiteraard geen BIG-registratie en kunnen jaarlijks een ontheffing krijgen. De kwaliteitstoetsing en -bewaking zouden echter ook op een andere manier geregeld kunnen worden.

9.6.6 Verpleeghuiszorg voldoende tot goed

De verpleeghuizen worden als voldoende tot goed ervaren, bieden een all-inclusive arrangement, maar er is wel het een en ander op aan te merken. Op Saba worden de voorzieningen ontoereikend gevonden. Ouderen hebben de hele dag niets omhanden en er wordt niets voor hen georganiseerd. Ze komen niet buiten en worden matig verzorgd.
Op Bonaire is het beter geregeld; er is dagopvang en de bewoners hebben het goed. Er zijn nog geen aanleunwoningen en verzorgden zijn ondergebracht in meerpersoonskamers met luchtkoeling (airco of ventilator). Sanitaire voorzieningen worden door telkens twee kamers gedeeld. Psychogeriatrische patiënten en ouderdomspatiënten leven door elkaar heen, maar op de kamers worden beide groepen zo veel mogelijk gescheiden. Op alle eilanden ontbreken goede thuisvoorzieningen voor ouderen met beperkingen. Er zijn geen Wmo-voorzieningen en ouderen die hulp nodig hebben, zijn aangewezen op informele hulp. Er is wel wijkverpleegkundige zorg.
De kwaliteit van de verpleeghuiszorg op Sint Eustatius zit tussen die van Saba en Bonaire in. Deze voorziening wordt, net als in Bonaire, bij het medisch centrum ondergebracht.

9.6.7 Verschillen tussen de eilanden

Door de grotere schaal van Bonaire zijn er daar meer gezondheidszorgvoorzieningen. Het ziekenhuis biedt volledige basiszorg, inclusief verloskunde, kraamzorg en verpleging. Voor bepaalde specialismen komen specialisten uit Curaçao en Aruba. Het zorgaanbod wordt de komende jaren verder uitgebreid met onder meer crisisinterventie. In het verpleeghuis worden psychiatrie en revalidatie opgezet.
Op Saba en Sint Eustatius zouden de burgers voor specialistische zorg verwezen willen worden naar Sint Maarten of Saint-Martin. De uitzendingen naar Colombia zijn erg tijdrovend voor de patiënten en hun begeleiders. Voor familie is het gemakkelijker om op bezoek te komen op Sint Maarten.

9.7 Onderwijs

9.7.1 Algemeen

De algemene teneur op alle eilanden is dat er sinds 10 oktober 2010 flinke inhaalslagen zijn gemaakt in het onderwijs. Zowel het lokale bestuur als de professionals en de bewoners die hun verhaal deden tijdens de inloopuren zijn van mening dat de kwaliteit van het onderwijs is toegenomen. Wel vindt men soms dat er (te) veel veranderingen tegelijk hebben plaatsgevonden en dat die veranderingen te snel worden doorgevoerd; voor de leraren is dat stressvol.
Positief vindt men dat het onderwijs nu gratis is. Er is grote vooruitgang geboekt op het gebied van de gebouwen, de digiborden, de na- en bijscholing van personeel, de zorg voor probleemleerlingen in het onderwijs en de ondersteuning van leraren. Onderwijspersoneel valt nu onder een cao en de salarissen zijn gestegen. Docenten oordelen positief over het werken met verbeterplannen, dat sinds 10 oktober 2010 ingevoerd is

Op alle eilanden wordt door onderwijsprofessionals de loftrompet gestoken over de Inspectie van het onderwijs. De inspectie is weliswaar kritisch, maar dat houdt de school scherp, zo vindt men. Bovendien denkt de inspectie mee met de scholen. Een (tijdelijke) uitzondering betreft de opinie van de school voor voortgezet onderwijs op Bonaire; hier is men verbolgen over de handelwijze rond het laatste rapport van de inspectie naar het bestuurlijk functioneren van de school.
Niet iedereen is echter positief over het onderwijs en ook bij de degenen die stellen dat er sinds 10 oktober 2010 veel is verbeterd, zijn er zorgen.

9.7.2 Discrepanties in taal

Er zijn grote problemen in het onderwijs als gevolg van discrepanties tussen de taal die leerlingen thuis spreken en de instructietaal, de taal van de leermiddelen en van de toetsen en examens op school. In paragraaf 9.8 wordt uitvoerig ingegaan op de taalproblematiek. Daarom komt hier, om herhaling te voorkomen, deze taalproblematiek minder uitvoerig aan bod. Het is evenwel goed om te beseffen dat de taalkwestie door de bewoners als een van de grootste problemen van het onderwijs op de eilanden wordt gezien.
Leerlingen die aan het voortgezet onderwijs beginnen, kampen met grote achterstanden, die al in het basisonderwijs zijn ontstaan. Die achterstanden zijn voor een groot deel terug te voeren op het verschil in thuistaal en de taal op school. Leerlingen die het Nederlands niet goed beheersen, worden volgens betrokkenen cognitief onderschat. Leerlingen raken gedemotiveerd van het moeten volgen van onderwijs in een voor hen vreemde taal; leraren maken zich er zorgen over of de doelen voor taal zullen worden gehaald.
Het Nederlands als tweede of vreemde taal (op Saba en binnenkort Sint Eustatius) levert eveneens problemen op; volgens betrokkenen zou het niveau tekortschieten voor een vervolgopleiding in Nederland.
Ouderbetrokkenheid staat op alle eilanden in de kinderschoenen, en ook dat hangt volgens sommigen deels samen met de taal en cultuur. Naarmate het aandeel uitsluitend Nederlands sprekende docenten op een school toeneemt, zouden ouders zich minder betrokken voelen.

9.7.3 Armoede werkt tegen

Een andere factor die de schoolloopbanen van kinderen negatief beïnvloedt, is de armoede. Vooral kinderen uit een eenoudergezin hebben het zwaar; hun moeder combineert twee of zelfs drie banen en vaak hebben de kinderen na school ook zelf baantjes om financieel bij te kunnen dragen. Kinderopvang, naschoolse opvang en bijles zijn voor zulke ouders niet te betalen en daardoor blijven hun kinderen verstoken van extra ondersteuning. De slechte financiële situatie van ouders leidt er op Bonaire toe dat een op de tien kinderen in het voortgezet onderwijs gebruikmaakt van een gratis broodpakket. Volgens de professionals is de groep kinderen die dit nodig heeft echter veel groter, maar generen ouders zich daarvoor.
Per eiland is er slechts één school voor voortgezet onderwijs, dus alle problematiek komt hier samen. De problemen zijn volgens professionals het grootst bij vmbo-leerlingen in de

lagere leerwegen. Ook is op de openbare basisschool de problematiek heviger dan op scholen van andere signatuur, die selectiever kunnen zijn bij de aanname van leerlingen.
Er waren altijd al gedragsproblemen in het onderwijs, maar als gevolg van een verslechterde thuissituatie is die problematiek ernstiger geworden, aldus de betrokkenen. Kinderen zijn vaak hard en soms meedogenloos, zegt een schoolbestuurder; docenten spreken over verloedering. De nieuwe interim-directeur van de school voor voortgezet onderwijs op Bonaire heeft een zerotolerancebeleid ingevoerd om het grensoverschrijdend gedrag in te dammen. Volgens de directeur gaat het om heftig gedrag van leerlingen op school: seksuele delicten, agressie, wapenbezit en pesten. Er blijkt onder docenten, ouders en leerlingen veel steun te zijn voor deze aanpak. Volgens een bewoner is het op de school nu veiliger geworden. Een andere bewoner zou graag zien dat het onderwijs de jongeren meer waarden en normen bijbrengt, alsmede voldoende vaardigheden om maatschappelijk te kunnen functioneren.

9.7.4 Veel zorgleerlingen

Enkele professionals stellen dat op Bonaire tussen de 15% en 20% van de leerlingen extra zorg nodig heeft; andere professionals zeggen dat meer dan de helft van de leerlingen feitelijk een zorgleerling is. Scholen slagen er niet in om alle leerlingen die dat nodig hebben ondersteuning te bieden. Op Saba is er slechts één docent voor leerlingen die speciale zorg nodig hebben, terwijl volgens de professionals hier een kwart van de leerlingen kampt met sociaal-emotionele, cognitieve of gedragsproblemen. Ook op Sint Eustatius zijn er veel leerlingen die extra zorg nodig hebben; in het voortgezet onderwijs vallen de meeste leerlingen in de categorie voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo).
Op alle drie de eilanden schiet de zorg voor leerlingen tekort. De interim-directeur op de school voor voortgezet onderwijs op Bonaire zou op de school een reboundvoorziening willen, een tijdelijke opvang van leerlingen die niet te handhaven zijn in hun gewone klas. Op Sint Eustatius is er wel zo'n centrale voorziening, maar voor bijvoorbeeld schoolmaatschappelijk werk is er hier één maatschappelijk werker beschikbaar, die eens in de twee weken langskomt. Dit wordt als te weinig ervaren.
Sommige professionals betreuren het dat er op de eilanden geen speciaal onderwijs is, terwijl er wel veel leerlingen zijn die daarvoor in aanmerking zouden komen. Gehandicapte leerlingen kunnen in het reguliere onderwijs onvoldoende worden opgevangen. Wel heeft men op Bonaire het voornemen een zmok-voorziening te treffen voor (zeer) moeilijk opvoedbare kinderen.
Als gevolg van alle aandacht die uitgaat naar leerlingen met (gedrags)problemen worden de intelligente leerlingen of plusleerlingen te weinig uitgedaagd. Zij zouden op hun beurt gedragsproblemen gaan vertonen.
Volgens een leerkracht zijn de kinderen weinig zelfstandig en zijn er daarnaast leerlingen die te weinig zelfbeheersing hebben.

Een deel van de leerlingen valt voortijdig uit. Op Bonaire zijn er dit jaar 300 drop-outs; een op de drie daarvan komt in het vizier van de organisatie die de sociale kanstrajecten jonge-

ren (skj) uitvoert en mbo-1-opleidingen aanbiedt. Het skj-aanbod is officieel voor jongeren tussen de 18 en 24 jaar, maar er zijn ook drop-outs van 16 en 17 jaar die zich bij de organisatie melden. Er zijn volgens sommige bewoners te weinig stageplekken voor jongeren in het beroepsonderwijs. Bovendien zou het (v)mbo te weinig praktisch en te theoretisch zijn en onvoldoende aansluiten op de behoeften van de arbeidsmarkt. De overgangen in het onderwijs verlopen evenmin vlekkeloos. Op Sint Eustatius ziet men verschillen tussen de basisscholen in de mate waarin ze aansluiten op het voortgezet onderwijs. Op Saba is men van mening dat de aansluiting van secundair op tertiair onderwijs niet voldoet.

9.7.5 Aantrekken en behouden van leraren

Een groot probleem op alle eilanden is het aantrekken en behouden van goede leraren, directeuren en bestuurders. De professionals wijten dat aan het lagere salaris en de hoge kosten voor levensonderhoud, én aan de grote sociale problematiek in het onderwijs. Sinds 10 oktober 2010 is het aantal leraren uit Nederland op de eilanden gestegen. De salarissen in het onderwijs zijn op de eilanden echter lager dan in Nederland. Zelfs tweeverdieners kunnen volgens betrokkenen niet goed leven van een salaris in het onderwijs; er zijn leraren die daarom 's avonds in de horeca werken. De betere leraren trek je dan ook niet aan met deze salarissen, zo stelt men. Er wordt gewerkt met driejaarscontracten, daarna zou het contract moeten worden omgezet in een vast contract. Veel leraren vertrekken echter na drie jaar, maar soms al eerder.
Volgens een van de professionals is de zorgproblematiek in het onderwijs ernstiger dan op een gemiddelde achterstandsschool in Nederland en zou iedere leerling hier zwaarder tellen. Juist vanwege die problematiek heeft men behoefte aan breder opgeleide leraren, leraren die zijn opgeleid om met zorgleerlingen om kunnen te gaan. Deze zijn moeilijk te krijgen.

Gekwalificeerd personeel lastig te vinden

Op alle eilanden is sprake van een braindrain; de eilanden zelf hebben nauwelijks een aanbod voor vervolgonderwijs en de jongeren die verder willen leren, moeten naar elders. Bestuurders en professionals op de eilanden zouden graag zien dat deze jongeren na het voltooien van hun opleiding weer terug komen op hun eiland. Tegelijkertijd zien zij in dat de eilanden, gezien de kleinschaligheid en het gebrek aan loopbaanmogelijkheden, voor hoger opgeleiden weinig aantrekkelijk zijn. In het onderwijs zou men graag lokale leraren willen aantrekken, maar die zijn er nauwelijks. De lokale leraren die er zijn, hebben bovendien niet altijd het verlangde niveau. Voor een schoolleiding is het dan soms lastig kiezen. Op Sint Eustatius en Bonaire signaleert men een kloof tussen lokale docenten en Nederlanders. Schooldirecties zeggen dat de eilanden soms als springplank worden benut door mensen uit Nederland.
Door het komen en gaan van (de betere) leraren is er geen sprake van een hecht team van docenten, en ook de band met leerlingen is bij zo veel wisselingen matig. Er wordt volgens een docent te veel geïnvesteerd in de professionalisering van personen en te weinig in de school zelf. Als die personen vervolgens weer vertrekken, blijft de school met lege handen

achter. Als men nieuwe docenten van elders wil betrekken, zorgt de immigratie voor oponthoud; er kunnen wel zes maanden overheen gaan voordat een docent verzekerd en al aan de slag kan.
Ook goede schoolbestuurders zijn moeilijk te vinden op alle drie eilanden; de vijver om uit te vissen is klein. Het zijn vaak dezelfde personen die ook elders op het eiland actief zijn, en volgens een van de professionals ontbreekt in het bestuur nogal eens de nodige onderwijskundige kennis.

9.7.6 Te weinig geld voor de scholen?

Op alle drie de eilanden zijn er scholen die zeggen dat de aanvankelijk vastgestelde lumpsum te laag was en het soms jaren heeft geduurd voordat de financiering in orde was. Een aantal scholen kampt momenteel met financiële problemen. Die vloeien voort uit het verschil in het aantal leerlingen op de peildatum voor toekenning van de lumpsum en het feitelijke aantal leerlingen in dat jaar. Kleine scholen kunnen een verschil in financiering voor tien of elf extra leerlingen maar moeilijk aan.
Een paar scholen zeggen in hun financieel beleid door OCW op het verkeerde been te zijn gezet. De scholen werden aangemoedigd meer geld te besteden en minder te reserveren; later zouden zij daardoor toch in de problemen zijn gekomen. Eén school heeft bijvoorbeeld reserves moeten aanspreken om de salarissen te kunnen betalen, maar daardoor is volgens de inspectie het weerstandsvermogen van de school onvoldoende.
Hoewel er sinds 10 oktober 2010 veel aan de huisvesting van scholen is verbeterd, kampt een aantal scholen met problemen op dit gebied. Op Bonaire is het gebouw waarin de vmbo-afdeling huist, verwaarloosd; op Saba voldoet de huisvesting in het voortgezet onderwijs evenmin.

9.7.7 Verschillen tussen de eilanden

Hoewel het probleem van geringe schaalgrootte zich op alle drie de eilanden voordoet, speelt dit op Saba het meest. Hier zitten leerlingen van alle niveaus bij elkaar in de klas. Het is niet mogelijk om leerlingen met eenzelfde problematiek bij elkaar te zetten, want het zijn er te weinig. Hierdoor worden hoge eisen gesteld aan de leerkracht. Als er extra ondersteuning nodig is, moet deze feitelijk een-op-een worden gegeven – een dure vorm van ondersteuning.
De schaalgrootte speelt ook op Sint Eustatius een rol: hier zijn vier basisscholen, die naar denominatie verschillen. Een van de scholen dreigt regelmatig onder het minimaal vereiste aantal leerlingen te zakken. Sint Eustatius heeft ook mbo, maar vanwege de geringe aantallen studenten is dat zeer kostbaar onderwijs. Een nieuwe opleiding hospitality, waar volgens de directeur op het eiland grote behoefte aan is, trok bijvoorbeeld slechts twee studenten.
Op Sint Eustatius maakt men met ingang van het schooljaar 2015/'16 de overstap naar Engelstalig onderwijs en de op Engelse leest geschoeide CXC-examenstructuur; Nederlands wordt voortaan gedoceerd als vreemde taal. Daarmee wordt het onderwijs op de beide Bovenwindse eilanden hetzelfde. Men is onzeker over hoe deze switch zal uitpakken.

Momenteel is twee derde van het onderwijzend personeel Nederlands en het is de vraag of ze allemaal zullen slagen voor de verplichte Engelse taaltoets. In de toekomst zullen er waarschijnlijk minder docenten uit Nederland komen. Dan is er mogelijk een toename van de problemen rond de noodzakelijke immigratie van docenten, die niet langer uit Nederland afkomstig zijn.
Van de leerkrachten vergt het een grote inspanning om in zo'n korte tijd de overstap te maken. Ze moeten assessments afleggen, trainingen en cursussen volgen en daarnaast hun werk blijven doen; betrokkenen zijn bang voor burn-out onder de leraren. Ook voor deze verandering geldt dat men moeite heeft met het tijdpad; waarom kan de wijziging niet geleidelijk worden ingevoerd?

9.7.8 Voortgezet onderwijs op Bonaire

De Inspectie van het onderwijs oordeelde recentelijk negatief over het bestuurlijk handelen en het algehele klimaat op de school voor voortgezet onderwijs op Bonaire. Verschillende bestuurders, professionals en bewoners uitten hun zorgen over de situatie op de school en de kwaliteit van het onderwijs. Er is immers maar één school voor voortgezet onderwijs en als de kwaliteit daar ontbreekt, zijn de leerlingen de dupe. De school kampt met zware problematiek; er is volgens de betrokkenen geen sprake van een hecht team van docenten. Dit zou onder andere liggen aan culturele verschillen. Volgens de interim-directeur ligt er nu een verbeterplan en worden er stappen in de goede richting gezet.

9.8 Taal

9.8.1 Algemeen

Nederlands is voor verreweg de meeste bewoners van de drie eilanden niet de eerste taal. Vaak is het voor de bewoners de tweede taal; voor een groot deel van de bewoners is het Nederlands echter een vreemde en moeilijke taal. Een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal leidt tot allerlei problemen en betekent in de praktijk dat bewoners vaak suboptimaal gebruikmaken van voorzieningen of diensten. Voorbeelden daarvan zijn het onderpresteren in het onderwijs en minder kans maken op een baan bij de overheid.
De verschillen in beheersing van het Nederlands lijken bovendien negatief door te werken in de onderlinge verhoudingen tussen de oorspronkelijke bewoners van het eiland en Europese Nederlanders, én tussen de eilanden onderling. De rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) is gesitueerd op Bonaire; het feit dat men op Bonaire een andere taal spreekt (Papiaments), vergroot volgens bewoners de afstand tussen de Bovenwindse eilanden en Bonaire.
Alle wetten en regelgeving zijn in het Nederlands, een taal die dus niet alle bewoners beheersen. Wordt op Bonaire door de lokale bevolking voornamelijk Papiaments gesproken, op de Bovenwinden spreekt nagenoeg iedereen, ook de Nederlandse ambtenaren, Engels. Het door de bewoners van Saba en Sint Eustatius gesproken Engels is echter niet standaard-Engels, maar een beperkte, lokale variant ervan. Een groot deel van de bevol-

king is bovendien analfabeet – op Bonaire bijvoorbeeld is dat volgens een van de professionals een kwart van de bevolking – of laaggeletterd.

9.8.2 Taal en cultuur

Taal en cultuur worden vaak in één adem genoemd, zo ook in de gesprekken op de eilanden. Van verschillende kanten wordt opgemerkt dat dominantie van het Nederlands niet alleen ten koste gaat van de eigen taal, maar ook van de eigen cultuur van de eilanden.
In het onderwijs wordt dat bijvoorbeeld zichtbaar in het Nederlandse lesmateriaal, met voorbeelden die ver af staan van de (Caribische) leefwereld van de leerlingen. Na 10 oktober 2010 is de Nederlandse taal en cultuur, met name op Bonaire, dominanter geworden in het openbare leven op de eilanden, wat Nederlanders in het voordeel plaatst ten opzichte van de lokale bevolking.

Nederlanders nemen vaak de hogere posities in. Lokale hoger opgeleide bewoners hebben minder kans op een baan bij de RCN of de IND als ze het Nederlands onvoldoende beheersen. Veel correspondentie vindt immers plaats in het Nederlands en alle officiële overheidspublicaties zijn in het Nederlands.
In het onderwijs op Bonaire geven Nederlandse docenten les in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Lokale docenten die eveneens eerstegraads bevoegd zijn, geven daarentegen les in de onderbouw, waar instructie in het Papiaments nog vaak nodig is. Hoewel de Nederlandse docenten wel verplicht zijn om Papiaments te leren, doen zij dat meestal niet. De communicatie tussen school en ouders laat mede daardoor te wensen over. In de pauzes zoeken de Nederlanders elkaar op, net als de Bonairianen.
Herkenning van taal en cultuur leidt tot meer acceptatie. Zo wordt door de lokale bevolking de positie van vreemdelingen op het eiland als minder problematisch ervaren als ze afkomstig zijn uit de Cariben of Zuid-Amerika; men herkent elkaars cultuur en spreekt vaak dezelfde taal.

9.8.3 Onderwijs en taal

Sinds 10 oktober 2010 gelden er – met uitzondering van Saba – Nederlandse examens in het onderwijs. Het onderwijs moest daarop worden aangepast. De meest cruciale vraag wat betreft het onderwijs is: moet het onderwijs afgestemd zijn en zich ook richten op de lokale Caribische setting, of moet het onderwijs een afspiegeling zijn van het onderwijs in Europees Nederland en gericht zijn op het verder kunnen studeren in Nederland? In het laatste geval ligt veel aandacht voor het Nederlands meer voor de hand dan in het eerste geval. Saba en Sint Eustatius hebben gekozen voor het Engels, dat beter aansluit op de lokale en regionale context.

Leerlingen in het nadeel

Verschillende bestuurders, professionals en bewoners geven aan dat de prestaties van leerlingen in het voortgezet onderwijs achterblijven door hun gebrekkige beheersing van het Nederlands, de instructie- en examentaal op Bonaire en (thans nog) op Sint Eustatius,

maar doorgaans niet de taal die thuis bij de leerlingen wordt gesproken. Om over te kunnen gaan moeten de leerlingen een 7 voor Nederlands hebben; dat is voor veel leerlingen een (onneembare) drempel. Ook bij het schooladvies speelt de beheersing van het Nederlands een belangrijke rol, een te belangrijke rol volgens sommigen. Vanwege alle problemen wordt op Sint Eustatius binnenkort overgestapt op geheel Engelstalig onderwijs en een Engelstalige examenstructuur in het voortgezet onderwijs, net als op Saba. Volgens de onderwijsprofessionals is dat voor verreweg de meeste leerlingen het beste.

Op Saba is het onderwijs weliswaar al in het Engels, maar veel methoden in het primair onderwijs zijn Nederlands. Een voorbeeld daarvan is de drieminutentoets, die kennelijk niet in het Engels is vertaald. Leerlingen begrijpen de woorden niet en niemand zou deze toets dan ook halen. Hetzelfde geldt voor de Cito-toets, die evenmin is vertaald; scholen laten de toets dan ook links liggen.
Het intelligentieniveau van leerlingen wordt door de taalbarrière onderschat. Maar er is ook sprake van reële achterstanden, die doorwerken tot in het voortgezet onderwijs. Leerlingen die cognitief een havo- of vwo-niveau aankunnen, stranden vaak alsnog vanwege een gebrekkige woordenschat. Het is niet goed voor de leerlingen om altijd in het nadeel te zijn ten opzichte van Nederlandssprekende leerlingen. Mede door de discrepantie in thuistaal en de taal op school zouden leerlingen weinig gemotiveerd zijn, gefrustreerd raken en problematisch gedrag gaan vertonen.
Sinds 10 oktober 2010 zijn er voor alle eilanden doelen gesteld voor de Nederlandse taal in het primair onderwijs, en voor Nederlands als instructie- en examentaal (Bonaire, en tot voor kort ook Sint Eustatius), of als vreemde taal (Saba en nu ook Sint Eustatius) in het voortgezet onderwijs; doel was een goede aansluiting bij het onderwijs in Nederland. Een aantal professionals benadrukt dat de doelen realistischer zouden moeten zijn, aangezien beheersing van de taal op Europees-Nederlands niveau lang niet voor iedereen haalbaar is.

Aansluiting van onderwijs

Op de eilanden heeft men zorgen over het gebrek aan mogelijkheden van de jongeren na de middelbare school. Hun beheersing van het Nederlands zou onvoldoende zijn om te kunnen worden toegelaten tot een vervolgopleiding in Nederland. Dat leidt tot frustratie bij jongeren, die dan weliswaar hun diploma hebben, maar geen garantie om verder te kunnen studeren in Nederland. De aansluiting tussen de opleiding op de eilanden en het hoger onderwijs hapert. Als jongeren naar Nederland gaan voor hun opleiding, gaan ze vaak naar tweetalige internationale instellingen.
Sommigen menen dat de oplossing ligt in het eerder en intensiever Nederlands leren.
Op jonge leeftijd zijn kinderen immers het best in staat om twee talen te leren. Men ziet dat tweetalige gezinnen meer kansen op werk hebben.
Het taalonderwijs zou in het algemeen tekortschieten, waardoor jongeren niet alleen het Nederlands onvoldoende leren, maar ook het Engels. Jongeren zouden daardoor net zo weinig kans maken op een vervolgopleiding in Amerika.

De taalkwestie nog niet beslecht

Enerzijds horen we dus een pleidooi om jongeren in het onderwijs beter Nederlands te leren. Anderzijds valt ook te beluisteren dat men meer maatwerk wil, waarbij sommige opleidingen in de eigen taal kunnen worden gegeven. De wijze waarop nu Nederlands als tweede taal wordt gegeven, achten professionals voor sommige leerlingen onnodig belastend, aangezien ze toch niet verder zullen gaan leren. Andere leerlingen blijven voor een vervolgopleiding in de regio of gaan naar Amerika of Canada, waar ze evenmin Nederlands nodig hebben, zegt men. Gezien de ligging van de eilanden vinden sommige bewoners overigens Spaans net zo belangrijk als, of zelfs belangrijker dan Nederlands. De taalkwestie lijkt nog niet beslecht.

Extra belasting voor leraren

Voor de leraren is het lesgeven vanwege de tweetaligheid vaak extra belastend. Het feit dat Sint Eustatius binnenkort de overstap naar het Engels maakt, levert bovendien extra werk, cursussen en assessments op voor leraren. Er ligt nog geen curriculum in het Engels om naar de nieuwe examenstructuur toe te werken.

9.8.4 Taalproblemen in andere sectoren

Het taalprobleem wordt in de meeste gesprekken op de drie eilanden in verband gebracht met het onderwijs en zorgen over de positie en toekomst van jongeren. Het taalprobleem doet zich volgens de betrokkenen echter ook voor bij politie en justitie. Een aangifte of proces-verbaal moest tot voor kort in het Nederlands worden opgesteld. Iemand die mondeling aangifte deed in het Engels, moest vervolgens iets ondertekenen in het Nederlands, een voor hem vreemde taal. Dit leidde tot minder aangiftes. Tegenwoordig mag het ook in het Engels. Het feit dat alle wet- en regelgeving in het Nederlands is, leidt tot wat een politieman een 'taalspagaat' noemt.
Ook in de zorg speelt de taalkwestie. Bewoners zouden afzien van een bezoek aan de specialist, omdat ze hun problemen niet in diens taal kunnen verwoorden. Mensen maken liever geen gebruik van het zorgaanbod in het Franstalige Saint-Martin. Er zouden meer tolken nodig zijn in de zorg, of het nu gaat om de zorg op eilanden zelf of specialistische zorg in bijvoorbeeld Colombia.

9.8.5 Verschillen tussen de eilanden

De switch in het onderwijs op Sint Eustatius naar het Engels als instructie- en examentaal vergt een enorme aanpassing van docenten en leerlingen. Onze gesprekspartners menen dat de meeste leerlingen gebaat zijn bij een Engelstalig aanbod. Een groot probleem achten alle betrokkenen echter het tempo waarin de verandering moet plaatsvinden.
Vooral de van oorsprong Europees-Nederlandse bewoners hebben moeite met de overschakeling naar het Engels; ze vinden dit al te rigoureus. Ze denken dat de doorstroom naar het Nederlandse onderwijs daarmee wordt afgesneden, terwijl ze de kans op doorstroom naar het Amerikaanse vervolgonderwijs niet zien toenemen. Studeren in Amerika is immers duur, en volgens sommigen is voor een goede aansluiting aldaar het Engels van de

eilandbewoners ontoereikend. Saba wordt als positief voorbeeld genoemd van onderwijs dat wordt gegeven in de moedertaal van de leerlingen; de keerzijde vindt men dat leerlingen daar het Nederlands niet goed beheersen.
Docenten zullen moeten worden (om- of bij)geschoold in het Engels en in het toewerken naar de nieuwe examenstructuur. Deze bijscholing gaat volgens de leraren echter ten koste van andere activiteiten, zoals de naschoolse opvang.

9.9 Bestuurlijke verhoudingen: 'wij en zij'

9.9.1 Teleurstelling

Rond 10 oktober 2010 waren er hoge verwachtingen bij de bevolking over wat de nieuwe status en nauwere band met Nederland hun zou brengen; maar er was ook scepsis. Vijf jaar later is men overwegend positief over de veranderingen in de zorg en het onderwijs. Maar er is ook teleurstelling over zaken die al voor 10 oktober 2010 speelden, zoals armoede en de sociaaleconomische situatie, maar waar Nederland geen verandering in heeft weten te brengen. Bewoners zeggen soms zich een tweede- of zelfs derderangsburger te voelen in een vergeten deel van Nederland. Volgens een van de bestuurders is de kernvraag of de eilanden nu wel of niet deel uitmaken van Nederland. De wijze waarop Den Haag veranderingen doorvoert, valt soms verkeerd. Het lokale bestuur en sommige professionals willen dat er meer maatwerk komt; en men wil meer ruimte en zeggenschap. Bewoners willen niet dat er vóór hen wordt gedacht, maar met hen, en dat lokale expertise niet alleen meer wordt erkend, maar ook wordt benut.

Te snel en te vaag

Zowel lokale bestuurders als professionals en de gewone bewoners menen dat de transitie te snel is doorgevoerd. De bevolking zegt te weinig tijd te hebben gekregen om zich voor te bereiden op de transitie, en het doorvoeren van Nederlandse wetten vindt men soms ondoordacht. De destijds vastgelegde afspraak over een voorzieningenniveau dat ligt op een binnen Europees Nederland aanvaardbaar niveau, is volgens lokale bestuurders vaag: 'niemand weet wat dat inhoudt.' Er valt in de praktijk niet mee te werken.

Meten met twee maten

Een algemeen gevoelen bij de bewoners is dat Nederland wetten een-op-een laat gelden als dat in het voordeel van Nederland is, en uitzonderingen daarop maakt waar het Nederland eveneens beter uitkomt: Nederland meet volgens velen met twee maten.
In paragraaf 9.5 is uitvoerig ingegaan op de verschillen in sociale zekerheid. Nergens verschilt de lokale norm zo sterk van de Nederlandse als op dit gebied. Bewoners begrijpen niet waarom de AOV-uitkering en de onderstand zo laag zijn dat mensen onder de armoedegrens moeten leven. Toeslagen zoals in Nederland ontbreken: huursubsidie ontbreekt en kinderbijslag wordt pas nu – en beperkter dan in Nederland – ingevoerd.
Openbaar vervoer op en tussen de eilanden ontbreekt. Bewoners zijn voor een aantal zaken aangewezen op de andere eilanden in het gebied en moeten daarvoor dure vlieg-

tickets aanschaffen. Bij wijze van openbaar vervoer rijdt er op Bonaire een taxibusje tegen een tarief dat voor de meeste bewoners te hoog is. Het bestuurscollege op Sint Eustatius noemt het frappant dat de veerdienst naar de Waddeneilanden wel wordt gesubsidieerd, maar vervoer tussen de eilanden die deel uitmaken van Caribisch Nederland niet.

9.9.2 Een merkwaardige constructie

Enkele professionals stellen dat het op papier wellicht een logische keuze was om Bonaire, Saba en Sint Eustatius als een eenheid te beschouwen, maar dat dit in de praktijk niet goed werkt. Het is een constructie van wat overgebleven is bij de nieuwe invulling van de staatkundige verhoudingen in de West. Voor Saba en Sint Eustatius is Sint Maarten een veel natuurlijker partner dan Bonaire. Iets dergelijks geldt voor Bonaire, waar men meer georienteerd is op Aruba en Curaçao. De bewoners op Saba en Sint Eustatius zijn voor een groot deel aangewezen op Sint Maarten, maar moeten daar bij elk bezoek door de immigratie. Op de luchthavens is een soort mini-Schiphol ingericht, met alle bijhorende veiligheidsrituelen. Dat is de mensen een doorn in het oog.

De juiste keuzes?

De keuzes die Nederland maakt qua investeringen in bijvoorbeeld natuur en milieu, vallen niet altijd even goed. Enkele bestuurders verzuchten dat al het geld dat Nederland aan onderzoek besteedt, beter ten behoeve van de lokale economie kan worden aangewend. De investeringen in riolering, gevangenis en een nieuw belastingkantoor getuigen volgens sommige bewoners evenmin van een juist gevoel voor urgentie; men heeft liever dat het geld wordt besteed aan armoedebestrijding en werkgelegenheid. Volgens een bestuurder is de belastingdienst groter dan de sector zorg. Dat er vooral geld opgaat aan repressieve maatregelen, stoort met name bewoners op Bonaire, waar het belastingkantoor staat, betaald parkeren is ingevoerd en de nieuwe gevangenis in aanbouw is. Alleen op Sint Eustatius waren de bestuurders teleurgesteld omdat de gevangenis niet doorging, wat welkome werkgelegenheid had opgeleverd. Verder stelt Nederland vrij veel geld beschikbaar voor natuurbeheer en natuurbescherming, maar bewoners zouden ook met dat geld liever armoede bestrijden. Het is een terugkerende klacht: Nederland maakt de verkeerde keuzes.

9.9.3 Veel onbegrip

Nederland begrijpt de cultuur niet van de eilanden en hun bewoners, zo horen wij van verschillende kanten. Volgens een van de gezaghebbers van de eilanden zijn de culturele verschillen destijds onderschat. Het een-op-een toepassen van Nederlandse wetgeving op de eilanden pakt volgens de bewoners vaak niet goed uit. Een zo'n pijnpunt betreft wetten over ethische kwesties zoals euthanasie, het homohuwelijk en abortus, waar gelovige bewoners veel moeite mee hebben en die zonder overleg door Nederland zijn opgelegd. Dat achterstallige belastingschulden in een keer moesten worden betaald, viel verkeerd, net als het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd van 60 naar 65 jaar, terwijl aan het minimumloon en de uitkeringen niets werd gedaan.

Er is onbegrip over het uit het zorgpakket halen van tandheelkundige zorg en fysiotherapie; een arts verwijt Nederland een gebrek aan visie. De kosten voor herstel van gebouwen door het rijksvastgoedbedrijf liggen vele malen hoger dan wat een lokale aannemer zou kosten, en ook dat stuit op onbegrip: door het werk door lokale aannemers te laten uitvoeren zou er immers geld kunnen worden bespaard en het zou goed zijn voor de lokale werkgelegenheid. Een ander voorbeeld is de nieuwe vestigingswet, die het eenvoudiger maakt een winkel te beginnen op de eilanden; veel bestaande winkels zouden echter bij toenemende concurrentie het onderspit delven, aldus een lokale ondernemer. Er komen ook voorbeelden voorbij over eisen van het bouwbesluit waaraan gebouwen op de eilanden moeten voldoen, zoals veilige warmte-installaties, waar veilige verkoelende airco's meer voor de hand liggen. Het lokale bestuur wordt naar eigen zeggen ook geacht een draaiboek voor asielzoekers te maken, terwijl er geen asielzoekers zijn.
Ook over zaken die de positie van kinderen en dieren beschermen, klinkt protest: men mag zijn kinderen niet langer slaan en de inmiddels beschermde leguanen niet meer eten. Alle partijen klagen erover dat de bureaucratie enorm is toegenomen. Men vindt het bijvoorbeeld onwerkbaar dat Nederland beslist over de werkvergunningen van nieuwe werknemers en niet het lokale bestuur. De rijksvertegenwoordiger moet nu alle immigratieverzoeken goedkeuren (ook van ambtenaren), en dat is vaak een trage procedure.

9.9.4 De eilanden niet goed vertegenwoordigd

Over de rol van de rijksdienst Caribisch Nederland en rijksvertegenwoordiger zijn alle eilanden kritisch. De bestuurders op Saba menen dat er sprake is van een nieuwe bestuurlijke laag. Een bestuurder op Sint Eustatius stelt dat de positionering van de RCN op Bonaire inefficiënt is, er sprake is van een beperkte mandatering voor het eiland en zelfstandige beslissingen niet kunnen worden genomen. Die werkwijze is voor bewoners niet duidelijk. De bemoeienis van de rijksvertegenwoordiger met het aanstellen en ontslaan van ambtenaren gaat de eilandsraad op Sint Eustatius te ver. De rijksvertegenwoordiger zou te veel een belangenbehartiger van Nederland zijn. Een bewoner noemt de RCN een eigen staat binnen de staat, en niet slechts de facilitaire dienst die het zou moeten zijn. Bij de bewoners op de Bovenwinden leeft sterk het gevoel dat Bonaire het nieuwe Curaçao is geworden.
Het bestuur op Sint Eustatius zegt zelf meer behoefte te hebben aan een eilandvertegenwoordiger dan aan een rijksvertegenwoordiger. Nu zegt het eiland zelf de ministeries te moeten coördineren, maar dit werkt volgens hen slecht. Het is feitelijk een taak voor BZK, maar dat werkt volgens de bestuurders niet goed. Meer professionals en bestuurders beklagen zich erover dat er vanuit Nederland geen integraal beleid is en dat men als openbaar lichaam met elk ministerie afzonderlijk contacten moet onderhouden. Bovendien heeft elk ministerie eigen belangen, en een eigen budget en eigen prioriteiten voor de eilanden. Een bestuurder op Saba vraagt zich af 'Who is in charge?'en stelt voor zichzelf vast: 'Nobody is in control.'

9.9.5 Het lokale bestuur kan beter

Het lokale bestuur wordt door bewoners en professionals eveneens kritisch bekeken. Bij de laatste verkiezingen op de eilanden werd er onevenredig veel via volmachten gestemd; volgens verschillende bewoners waren dat gekochte stemmen. Bewoners hebben het over vriendjespolitiek en zeggen dat je op een klein eiland maar beter mensen te vriend kan houden. Een bewoner pleit voor een anonieme klokkenluidersregeling om wantoestanden aan het licht te kunnen brengen.

Het bestuur zou volgens sommigen te lang op het pluche zitten en een gebrek aan nieuwe ideeën hebben; het duale systeem zou niet werken.

Bewoners vinden over het algemeen de kwaliteit van het lokale bestuur zwak en de rolopvatting vaak te beperkt. Zo zou volgens enkele professionals het lokale bestuur meer kunnen doen voor de jeugd. Ook zou het lokale bestuur iets kunnen doen aan protectie van lokale ondernemers en aan prijscontrole. Dat laatste was volgens betrokkenen hard nodig na de dollarisatie, maar dit is niet gedaan, met uitzondering van een aantal levensmiddelen op Bonaire, die echter in de praktijk nauwelijks verkrijgbaar zijn. Een andere klacht van bewoners is dat het bestuur weinig visie heeft of initiatief neemt om de lokale economie op te krikken, bijvoorbeeld door het aanleggen van groente- en fruitplantages. Op Sint Eustatius vinden de scholen dat het lokale bestuur tekortschiet op het gebied van leerlingenvervoer en het onderhoud aan gebouwen.

Bestuurders geven daarentegen aan dat hun budget beperkt is. Het bestuur op Sint Eustatius zegt dat de vrije uitkering niet volstaat om gemeentelijke taken naar behoren uit te kunnen voeren. Het eiland had bijvoorbeeld al voor 10 oktober 2010 achterstallig onderhoud aan de wegen, maar zegt er vijf jaar later vanwege die achterstand en het gebrek aan middelen niet in geslaagd te zijn om dit te verhelpen. Het budget gaat volgens het bestuur vrijwel geheel op aan vaste lasten voor personeel en gebouwen. Bovendien mogen de bestuurders soms niet ingrijpen waar zij dat wel zouden willen. Het lenigen van de ergste nood van de bewoners komt al snel neer op inkomensbeleid en daarover gaat het lokale bestuur niet.

9.9.6 De Nederlanders ter plekke

In vrijwel alle gesprekken wordt op enigerlei wijze gerefereerd aan een kloof tussen Nederlanders en lokale bewoners op de eilanden, in denkwijze maar ook in materieel opzicht. Bewoners maken zich zorgen over de ongelijkheid, die volgens hen spanningen oplevert en wellicht zelfs ooit tot een geweldsescalatie leidt.

Door de vastgoedbelasting worden lokale bewoners soms gedwongen hun huizen te verkopen. Vervolgens kopen vermogende buitenlanders, meest Nederlanders, vooral op Bonaire, de huizen op, wat de aversie tegen Nederland doet toenemen. In het onderwijs zijn na 10 oktober 2010 meer Nederlanders gekomen, die vaak de hogere posities op school innemen. Het feit dat zij ook privileges genieten en bijvoorbeeld tickets krijgen naar Nederland, valt verkeerd bij de lokale docenten, aldus een schooldirecteur. Het feit dat de weinige vaste banen die op de eilanden te vergeven zijn, naar Nederlanders gaan ('die toch niet blijven') steekt, aldus een Statiaanse schooldirecteur. Op Bonaire spreken de bewoners

zich nog het meest uit over een groeiende ongelijkheid tussen Bonairianen en Nederlanders die op de eilanden zijn komen wonen. In toenemende mate is het verschil tussen beide groepen een verschil tussen arm en rijk geworden. 's Avonds zie je op de terrassen in Kralendijk Nederlanders en toeristen, maar geen Bonairianen, zo zegt men.
Het is tevens een verschil in het letterlijk en figuurlijk de taal kennen; op Bonaire is, anders dan op de Bovenwinden, het Nederlands dominanter geworden in het dagelijks leven en de regelgeving. De markt op Bonaire, die voorheen veel lokale standjes had, is vanwege een verandering van de vergunningsregels nu in hoofdzaak het domein van Nederlanders. Zij weten beter de weg bij het aanvragen van een vergunning en hebben de nodige papieren.

Een gezondere relatie

Meerdere bewoners op alle drie de eilanden bepleiten, voor een gezonde relatie tussen Nederland en de eilanden, een betere balans tussen wat een van hen noemt: de hand ophouden en autonomie.

9.10 Infrastructuur

9.10.1 Verrichte inspanningen nog niet altijd goed zichtbaar voor bevolking

Tijdens de gesprekken is ook ingegaan op het beeld dat bewoners, bedrijven en bestuur hebben van het niveau en de kwaliteit van de infrastructuur op de eilanden. Uit met name de bestuurlijke hoek is daarbij aangegeven dat er sinds 10 oktober 2010 veel aandacht is voor de kwaliteit, beschikbaarheid en het prijsniveau van de verschillende infrastructurele voorzieningen. De tot nu toe verrichte inspanningen zijn echter veelal als investering 'aan de achterkant' uitgevoerd (bv. de bouw van een nieuwe verbrandingsoven voor afval, de aanleg van een waterzuiveringsinstallatie) en daardoor voor de bevolking minder zichtbaar. Daarbij komt dat veel van de voorgenomen fysieke maatregelen nog in de planfase verkeren of pas onlangs in uitvoering zijn genomen. Ook daardoor is de zichtbaarheid voor burgers en bedrijven minder duidelijk.
Waar de bevolking wel direct mee wordt geconfronteerd, is de aangeboden kwaliteit en de prijs die men moet betalen voor de voorzieningen. Juist deze aspecten zijn in de gesprekken met de bevolking vaak spontaan (als klacht) naar voren gebracht. De gevoerde gesprekken met de vertegenwoordigers van de aanbieders van de verschillende (netwerk)voorzieningen en de beheerders van de (wegen)infrastructuur gingen veel dieper in op de voorliggende plannen, de voortgang daarin en de tot op heden ondervonden knelpunten. Op bestuurlijk en politiek niveau speelt vooral het vraagstuk van de financiering: zijn de beschikbaar gestelde middelen voldoende en wie moet wat betalen?

9.10.2 Luchthaven en vliegverbindingen belangrijk

Op alle drie de eilanden zijn de luchtverbindingen voor de bevolking van groot belang. Voor de meeste medische voorzieningen is men aangewezen op voorzieningen elders en vaak heeft men ook familie en vrienden op de andere eilanden wonen. Voor het inkopen

van bepaalde goederen zijn inwoners van Saba en Sint Eustatius vooral aangewezen op Sint Maarten. Bonaire heeft, dankzij zijn omvang, een breder aanbod van (winkel)voorzieningen. In voorkomende gevallen reizen inwoners vooral naar het nabijgelegen Curaçao, omdat het (winkel)aanbod daar groter en completer is.
Het grote strategische belang van de luchthavens is bij de transitie breed erkend. Om die reden zijn voor de eilanden masterplannen opgesteld, die inmiddels deels in uitvoering zijn genomen. Zo is onlangs gestart met de verbetering van de luchthaven op Sint Eustatius, met Rijkswaterstaat als opdrachtgever en financier. Overigens worden daarbij alleen maatregelen voor de verhoging van de veiligheid door Nederland betaald. Discussiepunt op bestuurlijk niveau is de vraag wie (ook financieel) verantwoordelijk is voor de noodzakelijke aanpassingen aan de gebouwen.

Vliegtickets duurder

Voor de bevolking speelt vooral de prijs van een vliegticket. Tijdens de gesprekken kwam dit onderwerp met name op Saba en Sint Eustatius regelmatig aan de orde. Algemeen gevoel daarbij is dat prijzen van een vliegticket sinds 10 oktober 2010 fors zijn gestegen. Dit wordt met name geweten aan het gebrek aan concurrentie. Sint Maarten heeft bovendien de luchthavenbelastingen verhoogd. Ook moet men nu bijbetalen voor een tweede bagagestuk. Het meenemen van ingekochte goederen is hierdoor niet meer echt aantrekkelijk. Voor Saba is de bestaande ferry naar Sint Maarten voor sommigen een alternatief. Deze ferry wordt verzorgd door een particulier bedrijf en vertrekt driemaal per week vanaf Saba. Voor de inwoners van Bonaire is de hoogte van de tarieven voor een vliegticket minder problematisch omdat zij voor diverse zaken minder zijn aangewezen op omliggende eilanden. Men heeft bovendien de keuze uit meerdere luchtvaartmaatschappijen. Naast de kwestie van de tarieven speelt ook dat reizen nu erg veel tijd kost. Saba en Sint Eustatius liggen hemelsbreed slechts 35 kilometer van elkaar, maar wie per vliegtuig van het ene naar het andere eiland wil komen, mag daar soms gerust een halve dag voor uittrekken. Vanwege de relatief hoge ticketprijzen en de afhankelijkheid van de vliegverbindingen, is door burgers, bedrijven en bestuur regelmatig de vraag gesteld of de verbindingen niet kunnen worden beschouwd als openbaar vervoer. Dat zou de prijzen voor de tickets in ieder geval ten goede moeten komen.

9.10.3 Verbetering havenfaciliteiten

Voor de verschillende havenfaciliteiten zijn eveneens plannen ontwikkeld. Voor de burgers hebben deze plannen geen directe gevolgen. Of de plannen ook daadwerkelijk (volledig) worden gerealiseerd, hangt af van de markttechnische haalbaarheid en de vraag of financiers en overheden bereid zijn om te participeren.
Meer specifiek voor Saba speelt de kwaliteit van de aanwezige havenvoorzieningen. Tijdens de gesprekken op dit eiland is veel kritiek geuit op de havenvoorziening en het feit dat er bij de haven geen overdekte ruimte is waar men kan schuilen tegen zon en regen. Wie het eiland bezoekt per ferry moet nu buiten voor het douanegebouw wachten, alvo-

rens men een voor een wordt binnen gelaten. Veel burgers met wie gesproken is, vinden dat dat in ieder geval beter kan.

9.10.4 Verbetering wegen

Een van de belangrijkere kwesties in relatie tot infrastructuur is de kwaliteit van de wegen en de staat van onderhoud. Dit speelt vooral op Sint Eustatius, waar sommige wegen erg slecht zijn en bovendien gevaarlijk door de aanwezige gaten en kuilen. Ook op Bonaire is er sprake van achterstallig onderhoud van de wegen. Recentelijk zijn sommige wegen op Bonaire opgeknapt, maar er is nog steeds sprake van veel achterstallig onderhoud. Daarentegen is de situatie op Saba ten aanzien van de staat van onderhoud van de wegen veel beter. Hoewel er middelen beschikbaar zijn gesteld voor het onderhoud van wegen vanuit de vrije uitkering, is dat onvoldoende om de achterstanden op met name Bonaire en Sint Eustatius weg te werken. Een belangrijke bestuurlijke en politieke vraag is de wijze waarop deze impasse kan worden doorbroken.

9.10.5 Energie

De eilanden zijn voor de energievoorziening aangewezen op de eigen opwekking van elektriciteit. Vanwege de beperkte schaal van het afzetgebied en de relatief hoge kosten voor de aanvoer van de noodzakelijke brandstoffen, is de prijs per eenheid hoog. Om de prijs voor de consument laag te houden heeft Nederland bijgedragen aan de verduurzaming van de elektriciteitsproductie. Om uiteenlopende redenen is dit niet op alle eilanden even soepel verlopen. Op met name Saba zijn er problemen ontstaan bij de uitvoering van de plannen, waardoor de opgebouwde financiële reserves zijn verdampt. Op dit moment is men hierover in overleg met Nederland.

9.10.6 Overige (netwerk)verbindingen

Voor de overige netwerkverbindingen (water, telefonie en internet) speelt voor de bevolking op de drie eilanden vooral de relatief hoge prijs die men moet betalen voor de leveringen van de betreffende diensten. Ook laat de aangeboden kwaliteit in een aantal gevallen te wensen over. Zo is het internet op zowel Saba als Sint Eustatius beneden de maat en bovendien relatief duur. De postbezorging op de eilanden laat eveneens te wensen over. Voor de watervoorziening maakt men met name op Saba en Sint Eustatius van oudsher gebruik van een watertank (cisterne), die vaak onder het huis is aangelegd en dient voor de opvang van regenwater. Het opgevangen regenwater wordt door de bewoners onder andere gebruikt als drinkwater. Daarnaast beschikken de eilanden over een waterfabriek, waar men in tijde van droogte terechtkan. Het (drink)water werd voorheen per tankwagen naar de afnemers gebracht. Met hulp uit Nederland is op Sint Eustatius onlangs een nieuw netwerk aangelegd. Voor burgers is er hierdoor sprake van een aanzienlijke kwaliteitsverbetering, omdat drinkwater nu gewoon uit de kraan komt. Een veelgehoorde klacht onder de burgers is echter dat niet iedereen de meerkosten kan betalen. Om aangesloten te kunnen worden betaalt men eenmalig een borgsom bij aansluiting en zijn er verder maandelijkse kosten voor vastrecht. Bij levering per truck zijn deze kosten niet van toepassing.

Hiertegenover staat dat de variabele kosten per m³ bij levering via het netwerk iets lager liggen dan bij levering per truck. Op Saba ontbreekt een dergelijk netwerk.

Hoge prijs van netwerkdiensten

Als belangrijke oorzaak van de relatief hoge prijs voor de netwerkdiensten wijzen de betreffende bedrijven met name op het feit dat alles wat voor de productie nodig is, moet worden aangevoerd en dat de afzetmarkten bovendien zeer klein zijn. Veel van de benodigde apparaten en voorzieningen zijn niet afgestemd op dergelijke kleine hoeveelheden, waardoor de prijs per eenheid stijgt. Om telefonie en internet voor de bevolking beter betaalbaar te maken, wijzen sommige bedrijven op de mogelijkheid om de verschuldigde abonnementsgelden te verlagen of een vrijstelling te verlenen. Door een van de bedrijven wordt daarbij opgemerkt dat het kunnen beschikken over een goed en betaalbaar communicatienetwerk van cruciaal belang is voor een eiland. Een dergelijke vrijstelling geldt bijvoorbeeld ook voor postverzendingen en de levering van gas, water en elektriciteit.

Problematiek rondom wegenonderhoud speelt vooral op Sint Eustatius en Bonaire

Hoewel er veel overeenkomsten zijn tussen de drie eilanden bij de netwerkverbindingen en de fysieke infrastructuur, zijn er ook enkele duidelijke verschillen. Met betrekking tot het achterstallige onderhoud aan het wegennet is al opgemerkt dat deze problematiek vooral speelt op Sint Eustatius en Bonaire. Op Saba is het onderhoud van de wegen veel minder een issue, omdat in het verleden door de lokale overheid voldoende middelen zijn vrijgemaakt voor de instandhouding van de kwaliteit van het wegennet en de nodige herstelwerkzaamheden.

Verschillen in schaal en natuurlijker omstandigheden hebben invloed op kostprijs

Voor de overige netwerkverbindingen speelt met name het verschil in schaalniveau. Sint Eustatius en zeker ook Saba kennen een extreem klein marktgebied, waardoor de kosten per eenheid productie (sterk) toenemen. Op Bonaire speelt dit probleem minder, omdat dit eiland een grotere bevolking telt en er bovendien sprake is van een relatief snelle bevolkingstoename. Naast verschillen in schaal onderscheiden de eilanden zich ook door verschillen in natuurlijke omstandigheden. Zowel Bonaire als Sint Eustatius hebben daarbij als voordeel dat (belangrijke) delen van de eilanden relatief vlak zijn. De aanleg van wegen, netwerken en andere nutsvoorzieningen is daardoor eenvoudiger en om die reden vaak ook goedkoper. Saba is veel bergachtiger, waardoor het lastiger en daardoor ook duurder is om (nuts)voorzieningen aan te leggen. Als gevolg van het bergachtige landschap is het vaak ook problematisch om andere voorzieningen te realiseren. Zo is er op het eiland eigenlijk geen geschikte plek voor de plaatsing van een park met zonnepanelen en is er geen ruimte om de luchthaven verder te verbeteren. In de huidige situatie beschikt Saba over de kortste landingsbaan ter wereld en zijn er in geval van calamiteiten geen uitwijkmogelijkheden. Het steile en bergachtige landschap zorgt er ook voor dat de kust op de meeste plekken vanaf de landzijde niet toegankelijk is. Dit stelt grenzen aan de (toeristische) ontwikkelingsmogelijkheden.

Noten

1 Ook het ministerie van EZ heeft onderzoek laten uitvoeren naar de achtergronden van de prijsstijgingen en komt tot de conclusie dat de beperkte economische schaal van de eilanden leidt tot markt-inefficiënties en daarmee tot hogere prijzen (TK 2011/2012: bijlage).

2 Volgens het Besluit onderstand BES, geldt ook bij het bezit van een eigen woning maatwerk als uitgangspunt. Daarom biedt het Besluit de mogelijkheid om het vermogen dat is gebonden aan de eigen woning met bijhorend erf niet in aanmerking te nemen voor het vaststellen van het recht op onderstand, ingeval dat in redelijkheid niet kan worden verlangd. Dat is bijvoorbeeld het geval als de woning niet ten gelde kan worden gemaakt zonder zeer onevenredige nadelen voor betrokkene. Ook is het een onderstandsgerechtigde toegestaan om bij te verdienen, als het totaal van de inkomsten de hoogte van het minimumloon maar niet overschrijdt.

3 Deze verhoging van de AOV-leeftijd is gespreid over een periode van negen jaar.

4 Bij de bestuurlijke transitie heeft Nederland de particuliere verzekering uit de markt gehaald; verzekerden moesten deze opzeggen. Nu onderdelen uit het zorgpakket zijn verdwenen, kunnen ouderen zich niet meer bijverzekeren vanwege hun hoge gezondheidsrisico's; jongeren kunnen dit nog wel, maar tegen zeer hoge kosten.

Literatuur

Ecorys/Curconsult (2012). *Koopkrachtonderzoek Caribisch Nederland: onderzoek naar koopkrachteffecten en sociaal economische omstandigheden op Caribisch Nederland*. Rotterdam / Willemstad

TK (2011/2012). *Marktwerking op Caribisch Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33000 H, nr. 7: bijlage.

Summary and conclusions

The Caribbean Netherlands five years after the transition

Impact on the population

Rob Bijl and Evert Pommer

In October 2006, the Hague played host to a conference on the future constitutional structure of the Caribbean Netherlands. The final declaration contained a commitment to a joint evaluation of the development of that new constitutional order by the Netherlands and the islands of Bonaire, Sint Eustatius and Saba. The evaluation was to take place five years after the administrative transition on 10 October 2010. In order to make this evaluation possible in 2015, preparatory studies were carried out. The study described in this report, which was carried out between January and June 2015, focused on the consequences of transition for the population of the islands.

Research questions

The research questions formulated by the Commission charged with evaluating the development of the new constitutional structure for the Caribbean Netherlands (*Commissie evaluatie uitwerking nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland*) were as follows.

1. How has the economic situation on the islands developed since 10 October 2010? Which factors (e.g. relating to the fiscal legislation) are or have been important in the economic development of the islands?
2. How has the physical infrastructure developed, including the accessibility of the islands by water and by air? How has the level of infrastructural facilities evolved against the background of the economic development since 10 October 2010?
3. How has implementation progressed of the agreements that emerged from the administrative consultation on 31 January 2008 to formulate standards, taking into account the specific circumstances cited in the list of resolutions in that consultation, for a level of facilities that is acceptable within the Netherlands in Bonaire, Sint Eustatius and Saba in the priority fields of education, public health, social security and public safety?
4. How has the level of facilities developed against the background of the particular character of the Caribbean Netherlands and against the background of the agreement reached on formulating standards for a level of facilities that is acceptable within the Netherlands?

In addition, the study team was requested to provide an insight into the role played by relevant actors, and specifically into the following aspects:

1 How has the policy pursued on the level of facilities in the fields of education, public health, social security, public safety and physical infrastructure impacted on the population?
2 What has been the contribution of the 'public bodies' (the official status of the islands under Dutch law), central government and other relevant actors to the development of the level of facilities?
3 How has the distribution of responsibilities between the public bodies (islands) and central government functioned in respect of the development of the level of facilities? And what was the level of cooperation in this regard?

At the request of the commissioning party and the supervisory committee for this study, extensive attention was devoted to the experiences of the population (question 5). This is in line with the advice of the Dutch Council of State that this part of the study should focus primarily on the tangible social impact on the daily lives of island residents as a result of the transition to the new constitutional order on the islands.

The influence of the various actors on the level of facilities achieved (questions 6 and 7) is not simple to determine decisively within the short timeframe of this study, due to the other factors that could also play a role. Policy efforts, or the lack thereof, are often just one of the factors that determine the social situation of island residents. Causality is not easy to determine. For example, health status and the level of safety depend in part on factors that lie outside the scope of policy influence. Interviews held on the islands and the survey of residents are the main sources used to provide an impression of the role of the various actors. This is described in chapters 8 and 9 of this report, which are concerned with the perception and appreciation of life on the islands by the population and by administrators, policymakers and professionals, representatives of civil-society organisations and members of the business community working in the priority fields. Ascertaining the contribution made by the public bodies, central government and other relevant actors to the development of facilities was however not an independent element of the present study, nor was the distribution of responsibilities and the cooperation between the public bodies and central government.

The perceptions, observations and levels of appreciation by respondents can be regarded as 'social facts'. People act in accordance with this reality, whether or not it is based on empirically observable facts. Or, to quote the Thomas theorem: 'If men define situations as real, they are real in their consequences.' In other words, the way in which citizens perceive their social situation as described in this report cannot be dismissed as the sum of mere opinions, but must be regarded as a reality that is relevant from both a policy and a political perspective.

Research design

When carrying out this study, allowance was made for the limited availability of data that could serve as indicators for the situation on the islands. This applies not only for the number of indicators, but also for their development over time. The amount of information available proved limited in many areas. It is important to be aware that no baseline measurements were carried out in 2010, so that any statements about the consequences of the decisions taken on 10 October 2010 must be treated with caution. The limited time available also made it difficult for the researchers to collect extensive primary data themselves. Despite these constraints, SCP did endeavour to gather new supplementary data within a short space of time. The following activities were undertaken to this end:

- A representative survey was conducted among the population of the three islands (Saba: 146 respondents; Sint Eustatius: 202 respondents; Bonaire: 401 respondents) to ascertain their perception of the situation following the administrative transition;
- Seven intensive discussions were conducted with focus groups made up of island residents;
- More than 60 interviews were held with a total of some 150 administrators, civil servants, professionals, representatives of civil-society organisations, entrepreneurs and citizens on the islands, focusing on their experiences of the situation on the islands following the administrative transition;
- Interviews were conducted with approximately 100 island residents in their preferred language (Dutch, Papiamento, English) during six drop-in sessions with the researchers on the islands;
- A webpage was made available on which island residents could tell their stories about and recount their experiences of the administrative transition; approximately 25 residents made use of this facility;
- Interviews were held with inspectors charged with overseeing the priority facilities, as well as with officials from the ministries involved.

The remit of the study was to provide as factual and objective a picture as possible of developments in the Caribbean Netherlands in the individual areas highlighted and in the socio-economic situation. To achieve this, statistical data, microdata (from individual persons) and qualitative insights are indispensable. Existing sources were used to address the research questions, including a large number of policy documents and information from supervisory authorities and civil servants involved in the transition.

How has the economic situation developed?

Island character and scale impose limits on economy

The majority of commodities and other goods and products used on the islands have to be brought in from elsewhere. However, the (very) limited size of Bonaire, Sint Eustatius and Saba, in terms of both area and population, imposes limits on the size of the local econ-

omy and the available spending potential. If there are too few users, it is not (financially) attractive to offer a given amenity, either commercially or non-commercially. The scale and the associated cost disbenefits also play a role: a shrinking market increases the average unit costs, which means that, without government intervention, the product or service in question becomes more expensive. This applies especially for Saba and Sint Eustatius, and to a lesser extent also for Bonaire.

One-sided economic structure makes islands economically vulnerable

All three islands have a one-sided economic structure. The limited number of economic activities, which dominate the local economy, makes all three islands economically vulnerable. To what extent the overall picture has been influenced by the decisions of 10 October 2010 cannot be established on the basis of the available data (from Statistics Netherlands (CBS)). However, the opinions and perceptions of the local population and business community do enable a more qualitative picture to be formed. That picture is not universally positive.

Increased tax revenues ploughed back in through (temporary) rafts of measures

The administrative reforms also involved a review of the tax system. One key agreement in this regard was that the tax burden in 2011, the year that the new system was introduced, would remain roughly the same (at macro-level) as in 2010. In reality, however, following the introduction of the new system, tax revenues turned out higher than agreed. A range of measures was subsequently introduced to channel the excess tax revenues back to taxpayers. This operation also helped to sustain purchasing power and boost the business climate. However, it is unclear how this operation worked out in practice for the different sections of the population.

Strong impact of price increases on purchasing power

Price rises have had a major impact on the purchasing power of island residents. Between 2010 and 2013, the purchasing power of wages on Bonaire fell by 4% (wages +6%, prices +10%), by 14% in Sint Eustatius by 14% (wages +2%, prices +16%) and by 6% in Saba (+6% wages and +12% prices). The consumer price index has only recently fallen (first quarter of 2015). The steep price increases were largely caused by external influences, such as energy and food prices. Although it is difficult to gauge the impact of government policy and the administrative reforms on prices, they are likely to have had less effect than external factors. What is clear is that local businesses raised their prices in response to higher taxes, higher costs and the introduction of the US dollar.

Impact of administrative reforms on business climate unclear

Since the constitutional reforms, efforts have been made to improve the business climate in the Caribbean Netherlands. Those efforts include offering finance facilities to businesses and temporarily lowering business property tax rates. The shift from direct to indirect taxation was also intended to strengthen the economies of the islands. However, the limited

availability of macroeconomic data mean it is not possible at this juncture to determine the impact of these measures.

How has the physical infrastructure developed?

In the period after 10 October 2010, a great deal of attention was devoted to the existing (physical) infrastructure on Sint Eustatius, Saba and Bonaire. Several government agencies looked at the quality, availability and price levels of the various infrastructural facilities. This administrative attention marked a recognition that adequate infrastructural facilities are important for the proper functioning of the islands. This exercise resulted in the drawing up of master plans for the airports, and new plans were also developed in other areas, including increasing the sustainability and security of supply of energy and improving the water supply. The Netherlands contributed funding to the planning activities and also supplied relevant expertise.

The main financial contribution by the Netherlands towards the implementation of the plans is focused on setting parameters. For example, the Netherlands is willing to pay for the necessary investments in airport safety, but the construction of a new terminal is regarded as the responsibility of the islands themselves. This is an administrative choice. More fundamental are the discussions on overdue maintenance of the infrastructure and the allocation of the relevant responsibilities. The main area of concern here is the quality and maintenance of the road network, which is an island responsibility. Earlier studies have made clear that the resources made available are not sufficient.

A pertinent factor in the discussions on the allocation of responsibilities is that the islands have no capital account for servicing the funding of investments and that there is a lack of adequate reserves. In addition, the applicable legislation on funding public bodies in Bonaire, Sint Eustatius and Saba (*Wet FinBES*) imposes requirements in respect of a (balanced) budget. Combined with the very limited financial scope, these requirements mean that the islands are unable to meet their responsibilities in relation to the necessary investments in infrastructure.

A further factor that particularly affects the island population, but also local businesses, is that most of the efforts made to date have taken place behind closed doors and are therefore not (yet) very apparent to the public. Many of the plans made only recently started to be implemented, or are still on the drawing board. Patience is therefore required before tangible results will become visible. This is by no means unusual for the realisation of physical projects, including infrastructure; the period between plan formulation and implementation usually spans several years, something that is not surprising given the necessary investments and the many different interests that may be involved. Ensuring that the various local and central authorities involved keep the public properly and adequately informed can of course help here.

Have standards been formulated for the level of facilities on the islands?

The purpose of the administrative agreements was to formulate standards for a level of priority facilities on the islands that was acceptable within the Netherlands. Explicit account was taken of the specific circumstances referred to earlier. The Statute is also clear on this point. Moreover, the specific circumstances will not be the same for all facilities. Each policy domain has its own specific circumstances, which may lead to a different configuration than is usual in the European Netherlands. Separate agreements have therefore been made for each policy domain, and where necessary individual improvement programmes have been initiated.

It is apparent that there was no cohesive approach or vision by the ministries involved with regard to the development of the Caribbean Netherlands. Each department developed its own plans and set the size of the available budgets. Some ministerial plans were more closely matched to the level of facilities in the Caribbean Netherlands (Ministry of Social Affairs and Employment), while others were more geared to the Dutch situation (Ministry of Health, Welfare and Sport, Ministry of Education, Culture and Science, Ministry of Infrastructure and the Environment).

In formulating the targeted level of facilities in the area of primary and secondary *education*, the situation in the European Netherlands was taken as a starting point, and the island-specific circumstances were taken into account to only a limited degree. The aim was to raise the quality of primary and secondary schools to a level that would be acceptable for the European Netherlands by 2016. This means that all schools on the islands should offer education of sufficient basic quality by 2016. The scale of the islands is too small for them to achieve the same target for higher education.

An important benchmarking event for the future of education in the Caribbean Netherlands was an education conference involving all stakeholders. The outcome of the conference was an education agenda for the Caribbean Netherlands, 'Working together for quality' (*Samen werken aan kwaliteit*), which set out a raft of ambitions and agreements. This agenda is designed to ensure that the quality of education on Saba, Sint Eustatius and Bonaire is raised by 2016 to a level that is acceptable according to Dutch and Caribbean standards. Briefly, the agenda sets out the following five priorities:

- Raising quality;
- Strengthening the quality of teachers, school heads and school boards;
- Tailored educational support;
- Appealing vocational education;
- Setting the right conditions.

In the area of *health care*, too, standards in the European Netherlands were taken as a starting point. The aim is to gradually bring the standard of health care on the islands up to that

in the European part of the Kingdom. This will demand fundamental and structural improvements to health care in the Caribbean Netherlands. The system must be equally accessible to all island inhabitants. It was decided during the administrative consultation on 31 January 2008 that standards would be formulated to determine what is meant by 'a level of facilities that is acceptable within the Netherlands'. During the ensuing period, however, these standards were not defined (quantified) in any further detail. Agreements were however reached during the administrative consultation on the steps to be taken. Those steps are as follows:

- A system of public health insurance has to be developed. This would be implemented on 1 January 2011 and entail reimbursement of all medical expenses for all inhabitants of the Caribbean Netherlands.
- A list of priority investments has to be drawn up for the health care infrastructure (buildings and inventory).
- The scope for purchasing necessary medical care in the neighbouring countries (medical treatment abroad) has to be explored.
- The Ministry of Health, Welfare and Sport has to finance the formulation of a long-term health care accommodation plan for the Caribbean Netherlands.
- In the context of combating infectious disease, the Netherlands has to endeavour to bring the Caribbean Netherlands up to the standards set by the International Health Regulations.

With regard to *social security*, a conservative legislative approach was favoured. The Dutch system was not taken as a starting point, because introducing this system would act as a pull factor and seriously weaken the competitive position of the islands. The constitutional transition was therefore framed by central government in terms of equating the level of social security that is acceptable within the Netherlands to the system already in force in the Caribbean Netherlands. An exception was made for retirement and disability benefits, which were raised sharply on 1 January, though to a level that is still considerably below that in the European Netherlands.

According to the Minister of Social Affairs and Employment, further improvements to the statutory minimum wage and the linked benefits need to take place within the parameters of the economic situation, balanced social relations and available budgets. The agreements made in the area of labour and social security are largely set out in the lists of resolutions made at the conference in 2006 and the administrative consultations in 2008 (31 January, 18 June and 20 November), 2009 (3 November) and 2010 (18 April). In most cases, the later agreements built on or elaborated the earlier agreements. In one case, a shift of emphasis can be observed over time. This relates mainly to the question of the extent to which the situation on the islands before the transition or the situation in the European Netherlands should be taken as a starting point for the new regulations. The general section of the final declaration of 2006 states that, in principle, the legislation of the Netherlands Antilles will remain in force. The 2008 declaration, however, reports that social assistance benefit in the

Caribbean Netherlands will come into line with the social assistance arrangements in the European Netherlands. The 2009 resolutions then deviate from this principle again as regards the level of benefits.

It was agreed that the European and Caribbean Netherlands would work together to prevent excessive price increases as a result of the introduction of the us dollar. It was also agreed that the islands would take the lead in informing citizens and businesses. A new law was introduced as one of the means of preventing excessive price increases. Under this legislation (*Prijzenwet* BES), the administrative colleges can intervene if goods and services are offered at prices that are against the general interest. The law was adopted from Antillean legislation.

In the administrative consultation on 18 June 2008, it was determined that a new fiscal system would be developed and implemented in the legislation of the Caribbean Netherlands. The November 2008 list of resolutions stipulates that efforts will be made to minimise the income effects when setting the rates and levy structure for taxes and social insurance contributions. It was also agreed that the impact of the changes in tax and social insurance contributions, as well as other activities such as the introduction of health insurance, would be identified after the change of status had taken place.

As regards *public safety* in the Caribbean Netherlands, international safety standards and the implementation of central legislation on safety played a major role. Those international standards relate among other things to the prison system and the protection of civil aviation. It was agreed that the Ministry of Security and Justice would embark on the introduction of phased improvements and, as with social affairs, that the existing Antillean legislation would be taken as a starting point. It is important to note that the agreements made in 2008 relate only to the nature and extent of the safety provisions. No performance targets were agreed on matters such as crime clear-up rates, emergency service response times or the percentage of cases dropped by the public prosecution service. The agreements also say nothing about the adequacy of the agreed quality and quantity standards for achieving the envisaged level of safety. It is unclear precisely what the level of ambition is for public safety in the Caribbean Netherlands.

Major shortfalls were identified in all policy domains in 2010. The efforts made by the different departments in seeking to reduce the deficits in the priority facilities are revealed in the financial resources made available for this (table S.1). In 2014, central government-funded expenditure totalled more than 248 million euros. Expenditure by the island administrations took the total government spending for 2014 to 316 million euros, equivalent to 13,020 euros per inhabitant. Of this total, 40% was funded by the islands concerned, with 60% coming from the European Netherlands.

Table S.1
Government expenditure for the Caribbean Netherlands (x 1,000 euros)

Policy domain	2010	2014	Index 2014 (2010=100)
Social affairs	19,200	23,190	121
Public safety	20,200	34,800	172
Education	15,700	43,180	275
Health care	15,300	96,480	631
Infrastructure and economy	5,800	31,760	548
Other provisions	4,300	19,030	443
Total	80,500	248,440	309
CPI European Netherlands			110
CPI Caribbean Netherlands			114
Exchange rate $/€ (DNB, yearly average)	1,326	1,328	100

The funding provided by the central government in the Netherlands was nominally a factor of 3.1 higher in 2014 than in 2010 (a factor of 2.8 if price inflation is included). The biggest increase was in expenditure on health care (a factor of 6.3) and infrastructure and economy (5.5). The Ministry of Social Affairs and Employment provided little by way of additional funding, which increased by 10% over the course of four years after adjustment for inflation. These differences in resources deployed reflect differences in the starting situations in the different policy domains, as well as differences in the principles adopted by ministries in determining what constitutes raising facilities to levels acceptable within the Netherlands. Incorrect estimations of the starting situation in 2010 also account for some of the differences in expenditure over the period (the 'Havermans framework').

How has the level of facilities developed?

In this section we address the following questions.

- What has been the contribution of the public bodies, central government and other relevant actors to the development of facilities?
- How has the distribution of responsibilities between the public bodies and central government functioned in respect of the development of the level of facilities? And what was the level of cooperation in this regard?

1 Education

Prior to the transition on 10 October 2010, the Dutch Inspectorate of Education visited all schools in Bonaire, Saba and Sint Eustatius. Virtually all publicly funded schools or school departments were classified as weak or very weak according to the educational quality criteria applied by the Inspectorate; in the Netherlands, they would have been placed in special measures. The list of shortcomings was long and applied fairly generically to all schools on the islands. The conditions necessary for delivering good education were absent; atten-

tion for both weak and outstanding pupils fell short; learning disadvantage was severe; secondary school attainment was below-par; and secondary schools in particular faced administrative problems. In addition, school accommodation and teaching resources were inadequate.

The Inspectorate's report functioned more or less as a baseline measurement and formed the basis for the ambitions in relation to the transition as laid down in the Education Agenda 2011. The following five priorities were stated:

- Raising quality;
- Strengthening the quality of teachers, school heads and school boards;
- Tailored educational support;
- Appealing vocational education;
- Setting the right conditions.

The norm is that a pupil from the Caribbean Netherlands should be capable of following a further education course in the Netherlands without problems. Against the backdrop of this norm, the ambitions set out in the Education Agenda, and with reference to the situation at the time of the 'baseline measurement", we discuss the status of education on the islands. The emphasis is on the quality of the educational process.

The quality of education in the Caribbean Netherlands was seriously below par in 2008. Not one primary or secondary school met the basic quality standards. Today, four of the twelve publicly funded primary schools meet those basic standards: one school in Sint Eustatius and three in Bonaire. Based on the Inspectorate reports, a number of other primary schools will follow suit within the foreseeable future. The educational process has improved compared with 2008, and schools which are still failing to meet the basic quality standards in full do now meet them in some areas.

It may be of note that the school in Saba, which was in a relatively good position in 2008, still does not meet the basic quality standards, though it is improving. According to the Inspectorate, two of the primary schools in Sint Eustatius which do not yet meet all parts of the basic quality standards are likely to do so within two years; the other primary school appears to have further to go in this respect. The primary schools in Bonaire which do not yet meet the basic quality standards also have a lot of ground to make up. Primary education on the three islands still falls short in terms of quality assurance and attention for pupils who need extra care or support.

None of the secondary schools meet the basic quality standards, and according to the Inspectorate reports there is no prospect of them doing so in the short term. The reports refer to turbulent times in the (recent) past at all three schools, and regard weak school governance as a major cause of the lack of educational quality. The ambition of strength-

ening teaching staffs, school heads and school boards has not yet been achieved. There is also a lack of continuity of teaching teams and school leadership.

As regards the ambition of making vocational education more appealing, there are now more options available to prospective students. Saba and Sint Eustatius now have a modest range of courses available at senior secondary vocational level, while the existing offering in Bonaire has been expanded, and a growing number of students now attend courses on their home island. Efforts have been made to put in place the parameters as laid down in the Education Agenda.

Lack of data means we are unable to make any statements concerning the norm that pupils from the islands should be able to continue their education in the Netherlands without problems. A few dozen students each year make use of a special finance package (*opstarttoelage*) which supplements the normal student finance and makes it possible to follow a senior secondary vocational or university course in the Netherlands. An unknown number also study in the Netherlands without making use of this scheme. However, we do not know whether students originating from the Caribbean Netherlands face difficulties (more than other students) in matching their prior education to their new studies. Even if data were available on lack of study success, or dropout from study, it is not clear whether this would be due to shortcomings in the prior education or to other factors.

One problem area – and therefore a pointer for improvement – which emerged very clearly is the discrepancy between the mother tongue of students and the language of instruction and examinations at school. For this reason, Sint Eustatius has decided, like Saba earlier, that English will be the language of education. The state secretary for education has described this as a radical decision, but one that is better matched to the situation of the students and is likely eventually to lead to better school achievements. In Bonaire, the current situation will continue for the time being, with many students facing a discrepancy between using Papiamento or Spanish at home and Dutch at school.

Another problem area is the absence of special schools and a shortage of specialist care for a proportion of students with one or more cognitive and/or behavioural problems or with disabilities. At present they are accommodated in mainstream schools, but the care available for them does not always appear to be adequate.

2 Health care

The health status of the population of the Caribbean Netherlands has improved since 2004, especially in terms of life expectancy at birth and at age 65. Statistics Netherlands (CBS) also concludes from a survey held on all three islands in 2013 that ‘three-quarters of the population of the Caribbean Netherlands feel healthy’. Stubborn health problems include overweight and high blood pressure, diabetes and severe headaches.

In the administrative consultation on 31 January 2008, it was decided that standards would be formulated to enable the level of facilities to be assessed on the basis of what was 'acceptable within the Netherlands' (see: Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 31 January 2008 in The Hague (in Dutch)). In the ensuing period, these standards were not defined in quantitative terms; the only quantitative standard in this context applies to Bonaire, where 80% of (medical specialist) care must be provided in Bonaire itself. A key reason that no targets can be cited is the lack of sufficient data on which to base the status of care.

The following steps were agreed in relation to health care in the administrative consultation on 31 January 2008:

- This would be implemented on 1 January 2011 and entail reimbursement of all medical expenses for all inhabitants of the Caribbean Netherlands.
- A list of priority investments has to be drawn up for the health care infrastructure (buildings and inventory.
- The scope for purchasing necessary medical care in the neighbouring countries (medical treatment abroad) has to be explored.
- The Ministry of Health, Welfare and Sport has to finance the formulation of a long-term health care accommodation plan for the Caribbean Netherlands.
- In the context of combating infectious disease, the Netherlands has to endeavour to bring the Caribbean Netherlands up to the standards set by the International Health Regulations. To this end the Netherlands, in collaboration with the Caribbean Netherlands and the other parts of the Kingdom, would endeavour to set up and facilitate a 'focal point' for the former Netherlands Antilles.

The list of resolutions following the administrative consultation on 20 November 2008 states that the main outlines of a medium-term plan for health care and accommodation in the Caribbean Netherlands (26 projects covering the full spectrum of care, public health and youth care) would be adopted and form the basis for a multi-year programme of specific and necessary improvements (see: Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg of 20 November 2008 (in Dutch)). These improvements span the full spectrum of care: in addition to improvements in curative care, youth health care and nursing and personal care, particular attention would be given to mental health care, dependency care and care for disabled people, on account of the shortfalls in these areas. Special attention was also to be devoted to the further development of public health at local level and island-wide preventative efforts in the field of public health.

Health care on the islands has improved in many areas. This is the view of the population in the years 2010-2013, and that view is supported by the Dutch Health Care Inspectorate and this report. The hospital in Bonaire is a success story. It is now a modern hospital offering proper medical care, which has also enabled the number of journeys to receive medical treatment abroad to be greatly reduced.

But there are other successes to report, with much being achieved in areas ranging from public health care, in which professionals are now working on every island, to care for the elderly and dependency care. The supply of drugs is now well regulated. Oral care in Saba and Sint Eustatius is good, but variable in Bonaire. Each island now has a youth and family care centre. Efforts have been made in many places with regard to the introduction of IT and medical reporting. Two helicopters are available for transporting medical emergencies from Saba and Sint Eustatius.

There is less positive news on nursing home care in Saba, though major improvements have been made following the introduction of special measures with heightened supervision. The nursing home in Sint Eustatius is better, but there is a lack of good day care. That facility is by contrast available in the nursing home in Bonaire, rated by the Inspectorate has good.

As regards GP care, Dutch GPs in Saba who are entered in the BIG-register of healthcare professionals receive a better rating from the Health Care Inspectorate than the largely unregistered GPs in Sint Eustatius and Bonaire. Dutch GPs in Sint Eustatius contribute to improving standards of care. By contrast, the Inspectorate recommends in-service and refresher training for GPs in Bonaire.

Dutch working practices in mental health care are also finding their way into the organisation responsible for dependency and psychiatric care in the Caribbean Netherlands (SVP-CN) in Sint Eustatius. In Bonaire, the Health Care Inspectorate expresses high praise for the FACT-team (Flexible Assertive Community Treatment).
Travelling abroad for medical treatment continues to elicit much debate, particularly concerning logistical and bureaucratic procedures. Recently, the Minister of Health, Welfare and Sport decided on the basis of an international comparison of hospital care in the region surrounding the Caribbean Netherlands not to make any changes to the ministerial policy of referring patients travelling abroad for medical treatment to hospitals in Colombia and Guadeloupe.

The following factors appear to be responsible for the improvements:

- The introduction of universal health insurance, with a wide range of medical expenses being reimbursed;
- Investments in infrastructure and equipment, and using ICT to make actions and costs measurable;
- The influence of the Health Care Inspectorate through its inspections, alerts and recommendations; the Inspectorate follows health care professionals and institutions much more closely than in the Netherlands;
- Transfer of knowledge, skills and standards by Dutch professionals working on the islands, and also increasing deployment of Dutch professionals.

Some of these factors were agreed in advance (introduction of health insurance, investments in buildings and equipment), but some developed only after 10 October 2010, especially the transfer of medical and nursing knowledge from the Netherlands.

The flipside of the improvements in the level of facilities and the associated increased use of care is that the costs have risen sharply. This increase became visible in the second half of 2012. The view from the Netherlands was that this made restrictions in the expenses reimbursed inevitable, but this has met with a great deal of resistance on the islands.

3 Social security

A key question with regard to social security is what constitutes a level of facilities that is 'acceptable within the Netherlands' for the Caribbean Netherlands. Differing circumstances in the Caribbean context are evidently so marked that adopting the Dutch system was not considered. This applies in particular for benefit levels. By contrast, elements relating to the functioning of the system, such as indexation of benefits and the role of the statutory minimum wage, were adopted. The transition to the Caribbean Netherlands was achieved through a simple amendment of existing Netherlands Antilles legislation. Although the intention was expressed of gradually replacing this old legislation with new rules, more akin to those applying in the Netherlands, no details given on which elements would need to be amended and within what period.

The fairly broad formulation of the agreements readily leads to differences of expectation or even misunderstandings between the actors involved. Differences in the interpretation of the agreements also lead to confusion between central government and the island administrations. For example, the addendum to the multi-year programme for Bonaire states that the Kingdom rejects a comparable social security system, whereas the island administrators consider this unacceptable, referring to the agreement concerning 'a level of facilities that is acceptable within the Netherlands'. This lack of clarity may also have influenced public perceptions of the level of facilities. The public may have assumed that this would match the facilities in the Netherlands, but were also confronted with the exceptions owing to the specific situation in the Caribbean Netherlands. The National Office for the Caribbean Netherlands (RCN) reports the following in this regard:

> *The differences in the legislative and regulatory framework between the European and Caribbean Netherlands lead to general dissatisfaction, not only among civil servants, but also among other residents and administrators of islands who in some cases feel disadvantaged. It is unclear for many people why and on which points a distinction is made.*

Striking a balance between moving towards the situation in the Netherlands and taking account of the specific circumstances on the islands is apparently more of an issue in the field of labour and social security than in other areas. The legislation on the islands differs markedly from that in the European Netherlands, and that is not entirely without reason: there are clear differences in the economic circumstances and the labour markets between

the two parts of the Kingdom. In the European Netherlands, efforts have been made in recent decades to strike a good balance between income protection and (re)integration in the labour process. The high benefit volumes from the past have led to a belief that too much income protection can exacerbate poverty because people have two little incentive to provide for their own income. It appears that this principle has also been applied in the Caribbean Netherlands; benefits are low because of the assumed pull effects and lack of incentives to work. However, poverty is also high among groups which are not expected to participate in the labour market, such as the elderly and people with an incapacity for work, for whom an incentive function is not required. The attention given to poverty and the economic situation on the islands in various policy documents suggests that a level that is acceptable within the Netherlands has not yet been reached in this area. Efforts to combat the socio-economic problems are currently channelled mainly through 'integrated projects', which are set up locally and for which the central government of the Kingdom contributes over €2 million per year. There is reasonable satisfaction with the implementation and results of these projects.

The seriousness of the poverty problem in the Caribbean Netherlands is now recognised, as evidenced among other things by the attention devoted to it in the multi-year plan for the three islands. One important finding is that there is a virtual absence of the objective data needed for policy on purchasing power and poverty and the incentives to work in the social security system. Raising the minimum wage and the linked benefits needs to be based on the economic capacity of the islands. The Ministry of Social Affairs and Employment believes that insufficient information is currently available on this.

4 Public safety

It is important to note that the agreements made in 2008 relate only to the nature and extent of safety provisions. No performance targets were agreed on things such as the crime clear-up rate, emergency service response times or the percentage of cases dropped by the public prosecution service. The agreements made also say nothing about the extent to which the agreed levels of quality and quantity are sufficient to achieve the desired level of safety. Not only that, but it is also unclear precisely what the level of ambition is for the Caribbean Netherlands with regard to public safety. As stated, however, there are professionals who consider the current level of safety provisions to be inadequate on several points. For example, the size of the local police force (KCPN) has not grown since the transition to keep pace with the substantial increase in the population, especially in Bonaire. The investigative capacity is very limited, especially in the Saba and Sint Eustatius. Also, to the extent that we were able to ascertain this, there is a lack of the legislation and regulations needed for effective action (juvenile crime, traffic offences).

Nonetheless, again in so far as we were able to ascertain, the Netherlands has complied with the administrative agreements made in 2008. The minimum agreed staffing level for the Caribbean police service (KPCN) has been consistently met. The Royal Netherlands Mili-

tary Constabulary still makes capacity available to the KPCN, especially investigative capacity. The police accommodation has improved: the police stations in Saba and Sint Eustatius have been renovated and in 2014 a new headquarter was opened in Bonaire. The KPCN works in partnership with the police force in the Dutch province of Brabant. The KPCN budget has almost doubled from 7 million to 13 million euros, enabling the police to purchase new equipment. In early 2015 the green light was given for the construction of a completely new prison in Bonaire. The Caribbean Netherlands probation service (Stichting Reclassering Caribisch Nederland) has five staff based in Bonaire and one person who commutes between the Saba and Sint Eustatius. The public prosecution service on the islands has grown gradually since the transition, and has been fully staffed since 2012.
Although the agreed investments in safety provisions have been met, as stated earlier numerous commentators have concerns about public safety on the islands. The crime rate has also shown no improvement since the transition, although these figures are not always entirely reliable.

We can conclude that, despite considerable investments by the Netherlands in improving safety (provisions) in the Caribbean Netherlands, actual safety on the islands has not improved. How is this possible? It is plausible that the large number of major changes made within a very short space of time since the transition have taken up a lot of the energy of the various organisations involved. Extra courses that staff have to follow to learn new skills take up a great deal of time. In addition, again because of cultural problems, the learning capacity of the islands' police service (KPCN) is relatively low, which slows down the implementation of newly learned practices. The rotation of staff is also widely seen as a problem, because it leads to loss of know-how and skills. Finally, the artificial administrative division between Windward and Leeward Islands has led to many practical problems. Saba and Sint Eustatius, which were previously dependent on the neighbouring island of St Maarten for many areas related to public safety, have since 10 October 2010 suddenly had to turn to the distant Bonaire. This gives rise to all manner of problems, for example in carrying out sentences, placing an additional burden on the entire public safety chain.

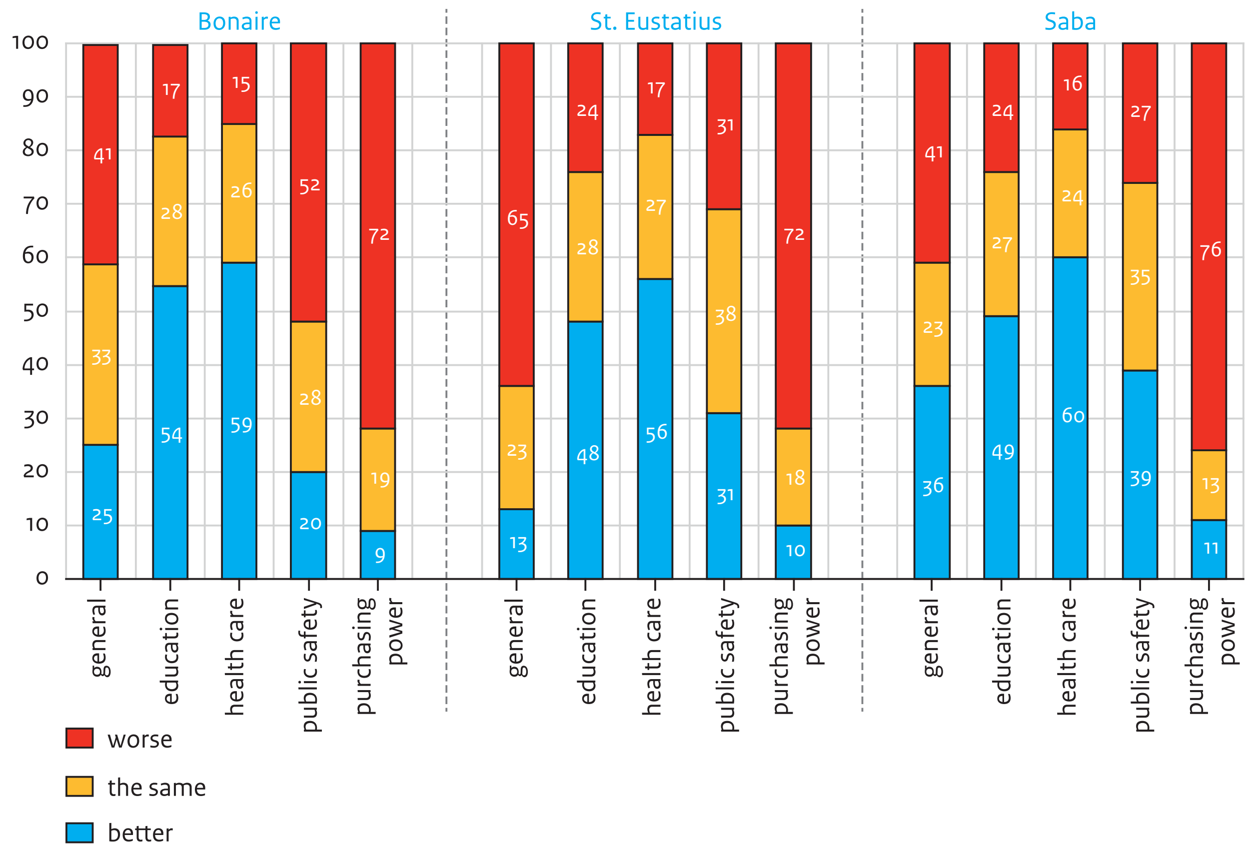
All in all, the conclusion is that, although the Netherlands has met its commitments since the transition and has invested a great deal in the public safety infrastructure in the Caribbean Netherlands, the factors mentioned above mean that this has not led to a reduction in crime rates and an improvement in public safety on the islands.

Consequences of the transition in the eyes of the island populations

An important part of the study to determine the consequences of the transition for the population are the perceptions of citizens themselves. The opinion survey we carried out provides a broad picture of public views on the level of facilities achieved since the transition. To gain a deeper insight, focus groups were also organised on the islands, which fol-

lowed the questionnaire from the survey. Three focus groups were held in Bonaire (including one specially for parents of school-age children), and two in both Sint Eustatius and Saba.
Figure S.1 shows the improvements and deteriorations as perceived by citizens in the areas of education, health care, public safety and standard of living. The question put to respondents was: 'Do you have the feeling that [policy domain] has got (much) better, stayed the same or got (much) worse since 10 October 2010?'. The figure reveals wide differences between the different policy domains, as well as some differences between the islands.

Figure S.1
Opinions on the improvement or deterioration of the situation in the different policy domains since 10 October 2010



Source: Curconsult (BCN'15) SCP treatment

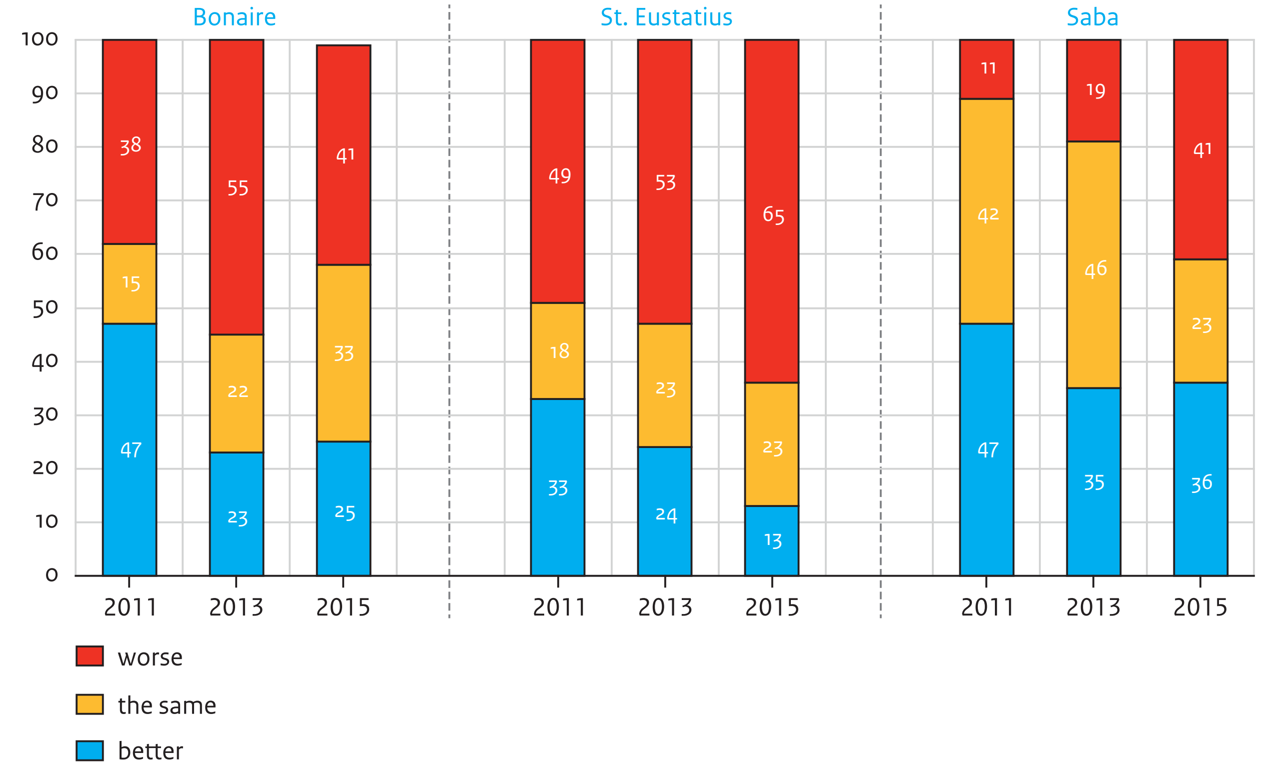
The picture is most favourable for health care, closely followed by education. This picture corresponds with the investments made by the Dutch government in these sectors (see table S.1). Around 60% of respondents feel that health care has (greatly) improved, while around 15% believe it has (greatly) deteriorated. The differences between the islands are very small. As regards education, roughly 50% of respondents feel the situation has (greatly) improved and around 20% feel it has (greatly) deteriorated. Here again, the differences between the islands are small and not statistically significant. Respondents' views

are less positive regarding the trend in public safety on the islands, and above all regarding the development of their purchasing power. There are differences between the islands as regards public safety; in Bonaire, around 20% of respondents believe public safety on the island has improved; the figures for Sint Eustatius and Saba are 30% and just under 40%, respectively. Residents of Bonaire, in particular, thus feel that public safety has deteriorated.
The majority of respondents on all islands feel that the purchasing power of household income has got worse or much worse: just over 70% of respondents hold this view, 20% see no change and around 10% perceive an improvement. Most island residents thus believe that their purchasing power has fallen since 10 October 2010. The variation across the different population groups is small.

As these opinion surveys have also been carried out in the past, comparisons with earlier years are possible for some topics. We made comparisons with 2011 (the first opinion survey) and 2013 (the third survey). The 2011 survey can be seen as a sort of baseline measurement, in which public expectations for a better future figure strongly. The 2013 survey can be regarded as an interim measurement midway through the evaluation. At that time, many central government provisions were in the process of being developed and the contours of the anticipated level of facilities were becoming clear.

In 2011, almost half the population of Bonaire and Saba believed that things on their island had improved following the transition (figure S.2), and a third of residents of Sint Eustatius shared this view. However, the positive opinions about the transition have fallen sharply in 2015. Only 12% of the population of Sint Eustatius believe that things have improved on their island since 10 October 2010 (compared with 32% in 2011); 25% take a positive view in Bonaire (47% in 2011), and 35% in Saba (47%in 2011).

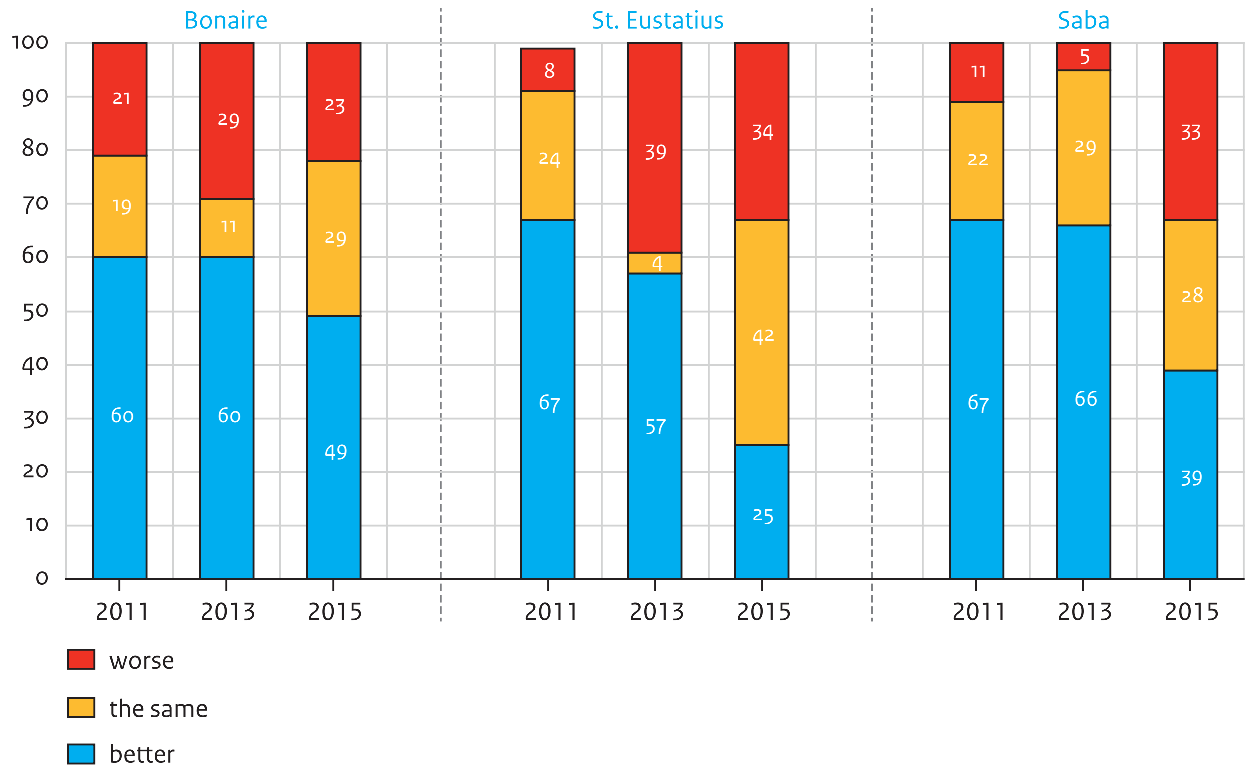
Figure S.2
Do you think that things have got better or worse on your island since 10 October 2010?



Source: Curconsult (BCN'15) SCP treatment

Over the last two years, the positive expectations about the future of the islands have clearly moderated (figure S.3), especially in Sint Eustatius and Saba, but also in Bonaire. A minority of the island populations believe things will get better over the next five years. Where 60% of the population of Bonaire believed in 2013 that life on their island would improve over the coming five years, this had fallen to 48% in 2015. In Sint Eustatius the percentage fell from 57% to 24%, and in Saba from 65% to 39%. The proportion who believe that everything will stay the same has grown strongly, especially in Sint Eustatius, and also in Bonaire, The explanations given for these views make clear that this is not meant in a positive way.

Figure S.3
Do you think that things will get better or worse on your island over the next five years?

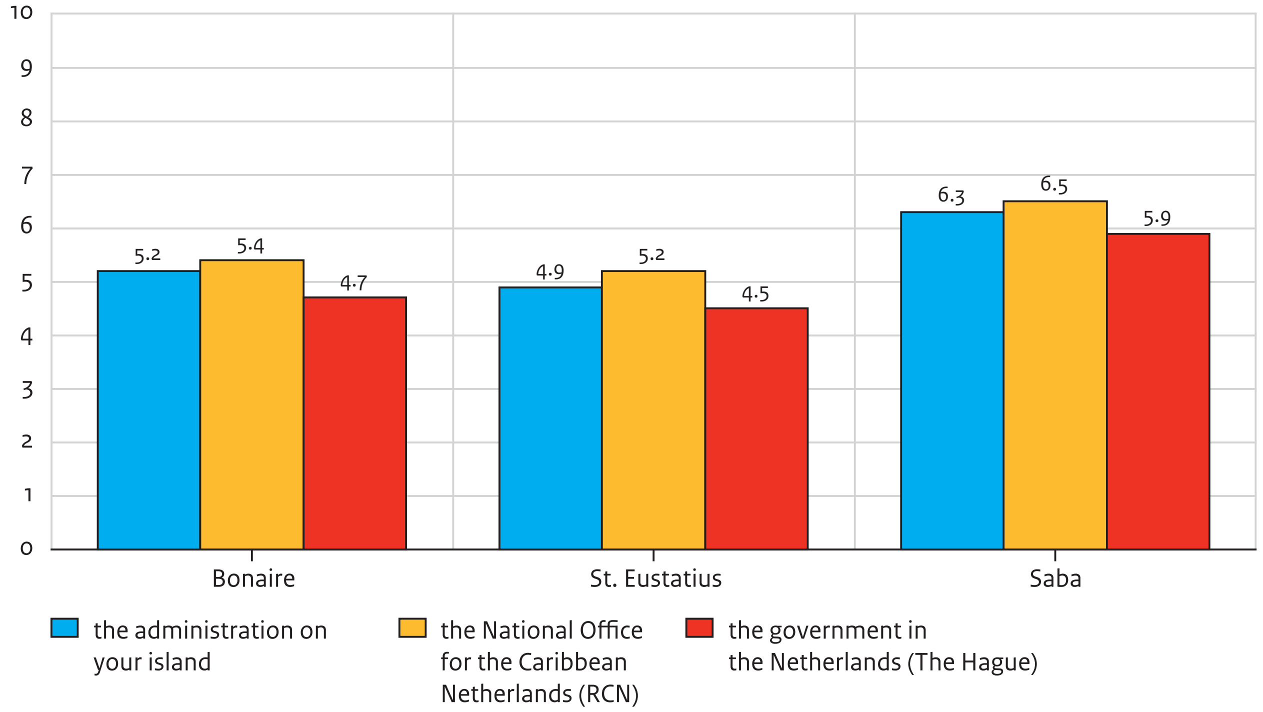


Source: Curconsult (BCN'11-'15) SCP treatment

How well does the public administration perform in the eyes of island residents? The answer is: not very well. In the opinion surveys we draw a distinction in public administration between the local administration, the National Office for the Caribbean Netherlands (RCN) and the government in The Hague. The scores awarded are below par in many cases (figure S.4).

Figure S.4

How satisfied are you with the administration (average score out of 10)



Source: Curconsult (BCN'15) SCP treatment

The figures show that the National Office for the Caribbean Netherlands (RCN) performs relatively the best and the government in The Hague the worst. The local administration sits in between the two. This is the case on all the islands. The residents of Sint Eustatius are the most negative and those in Saba are by some margin the least negative, with residents of Bonaire occupying an intermediate position. The relatively positive views on the RCN are probably related to the favourable public opinion about the advances that have been made since the transition in health care and education. There is support for this supposition in the open responses about the performance of the administration, in which respondents agree that the Netherlands is doing its best with health care and education, in particular, but that the government in The Hague does not really listen to the islands. Or perhaps the government listens and understands perfectly well, but then does nothing. Here, the respondents are referring mainly to the socioeconomic situation, which overshadows the advances in the other areas. Island residents also believe that there is a wide difference in mentality, for example about the pace of change and rules, and that Dutch people have difficulty adapting to the situation and reality on the islands. The focus group discussions also revealed a less than rosy picture of the government in The Hague. In particular, it is accused of a lack of empathy and of imposing rules that do not fit the local situation. The civil servants (ministries) and politicians in The Hague often have an inadequate understanding of or ability to empathise with the local reality, local problems and local challenges. One participant in the focus groups did however perceive greater engagement by (some members of) the Dutch Parliament, something that is appreciated.

The local administration also performs poorly in the eyes of island residents. Some focus group members felt that local administrators do not take their responsibilities, for example for social housing, and that a lack of capacity and capability means they make insufficient use of the funds that are available in The Hague. There is a general impression that the local administration is perhaps doing its best, but in the eyes of the population still does too little.

What do these findings mean for daily life on the islands? In the opinion survey, residents were asked how happy they are now, taking everything together. They could indicate this by giving a score on a scale ranging from 0 (very unhappy) to 10 (very happy). The scores reveal a rather negative picture about how happy island residents feel. The inhabitants of Sint Eustatius give roundly negative scores: some 64% feel fairly unhappy with the current situation (a score of 5 or less), and only 7% feel happy (a score of 8 or higher). Residents of Saba feel slightly happier with the situation on their island: around 41% are fairly happy and 15% are happy. Residents of Bonaire art slightly happier with life on their island than their Saban counterparts, with around 24% feeling fairly unhappy and 15% being happy.

If we look at the average scores, the residents of Bonaire and Saba just barely record 'satisfactory' scores (6 or more), but the scores for Sint Eustatius fall well short of this. The average scores turn out at 6.2 (Bonaire), 5.9 (Saba) and 4.8 (Sint Eustatius). These are low scores by Dutch standards: residents of the Netherlands generally score their life satisfaction at just under 8, and 85% of Dutch citizens say that they are happy or very happy.

Perceptions of the social situation on the islands by citizens, professionals, civil servants and administrators: the story behind the figures

The researchers spoke to citizens, administrators, civil servants, members of the business community, representatives of civil-society organisations and professionals on the three islands about the social situation on the islands and the changes that have taken place since the administrative transition. A total of 60 group and individual interviews were held with more than 150 professionals and stakeholders, and six drop-in sessions were held in which the researchers spoke to around 100 citizens. The questions in these interviews were aimed at uncovering the story behind the figures. The discussions focused on the situation before the transition, the changes that were to take place, the expectations that people had of those changes, what went well and what did not, what role the various parties played in the process, the biggest (continuing) problem areas and the expectations for the future. In addition to these questions, administrators were also asked for their views on what constitutes a level of facilities that is acceptable within the Netherlands, the specific circumstances which need to be taken into account, and the relationship between local tasks and central government tasks in relation to the priority areas.

In the report ten themes are described:
- Economic developments since 10 October 2010;
- Direct social consequences of poverty;
- Relations with the Netherlands ('us/them');
- Youth and family;
- Social security;
- Health and (health) care;
- Education;
- Language;
- Infrastructure;
- Crime and safety.

Here we present the most frequently reported findings. This is a summary of the perceptions and opinions of the respondents, with no analysis being performed by the researchers. For many themes, there is relatively little difference between the way in which citizens and professionals on the one hand and administrators on the other view the problems and developments on the islands. For a few themes, however (health care, opinions on the local administration), clear differences emerged. It should be borne in mind that many residents wear several hats, for example being both members of the island council and entrepreneurs, and of course also residents of the island.
The interviewees appear to attribute many of the problems to the transition on 10 October 2010. In reality, however, social problems existed long before then. The population of the islands has always had a low average education level, poverty also existed previously, as well as parenting problems, largely absent fathers, limited transport facilities, problems associated with the small scale of the islands, and so on. What the transition does appear to have done is to throw all of this into sharper relief, partly due to high expectations.

Social consequences of weak economic position of households

The weak economic situation and even poverty of many households has a range of social consequences. Many residents feel that their social situation has deteriorated in virtually all areas since 10 October 2010, and this view is affirmed by social and care professionals. Poverty and social problems also existed before 10 October 2010, but the situation has got worse since then. Many citizens are uncertain what the future will bring, and whether things will ever improve on their island. The researchers also encountered a good deal of dissatisfaction and anger directed towards the Netherlands, which in the eyes of residents leaves the Caribbean Netherlands socially and economically in the cold and is unwilling to recognise the great need that exists in a substantial proportion of the population. This view is broadly shared, including by professionals and administrators, and was expressed on all three islands.

High cost of living

It is often not possible for a household to live from one salary because of the high cost of living. This was reported not just by citizens, but also by many professionals and administrators. Prices in the shops have risen sharply. The costs of utilities have also increased, partly due to investments by the Netherlands (mains water network in Sint Eustatius, sewage system in Bonaire, waste incineration facilities on all islands). Some island residents therefore have multiple jobs and try to generate income in all kinds of ways. In addition to their paid employment, many people start their own small business or try to rent out apartments (especially older people with their own home). There is almost no saving. Older people are making increasing use of food banks.

Problems with young people and in families

Care and education professionals are concerned that the many hours that parents have to work mean they are devoting less or even too little attention to their children, leading to parenting problems and sometimes to juvenile crime. Young people spend much of their time on the streets and effectively bring themselves up. Since the task of parenting falls almost entirely on the shoulders of the mothers, they have a particularly full existence and experience the most poverty. Lack of money means children have few toys, something that is harmful for their development. There are growing concerns about the number of children going to school without having had breakfast.

Debts

People are borrowing money from each other much more frequently; according to support professionals, there are few households which do not have debts. This regularly leads to problems if repayments are not made or not made on time. Partly because of this debt problem, there is great dependence on neighbours and family, which can jeopardise the social cohesion of these small communities. Older people, single mothers and the chronically ill and disabled, in particular, are often dependent on family and friends because the social security benefits (old-age pension and/or social assistance benefit) are not enough to live on. Social assistance benefit is in reality intended for people with disabilities, a group for whom there are specific provisions in the Netherlands. These groups are at a far remove from the labour market and have few opportunities to earn money themselves. Although there is a debt counselling system on the islands, this is not regulated by legislation as it is in the Netherlands.

Women and children in a vulnerable position

Young single mothers remain living with their parents; grandparents share their home with their children and grandchildren. Fathers are often absent and take little or no responsibility for their children. Although this situation was reported on all three islands, Sint Eustatius stands out negatively: 80% of children on this island grow up in single-parent families.

Citizens complain that housing costs have risen sharply and are difficult for many people to afford. The amount of social housing is very limited, and also too expensive for many. The social housing sector is also facing difficulties and has too few resources to maintain the existing stock. There is also no rent benefit to help reduce the housing costs for occupants. To mitigate the living costs, several family generations therefore live together in housing that is often too small. Partly because of this, and also due to the severe socio-economic problems, there are many tensions within households and domestic violence, sexual violence and incest are rife. Although these are not issues that people find easy to talk about, health care, education and police professionals express their views very clearly: women and children are in a vulnerable position.

Perceived increase in crime

Citizens on all three islands believe that crime rates have increased in recent years, especially petty crime such as theft. There has been a striking increase in theft of basic necessities, such as food and clothing, perhaps suggesting that crime is used a survival strategy. The willingness to report offences is generally low. Everyone knows everyone, people are related to or acquainted with each other and are therefore often inclined to look the other way. This does little to foster social cohesion on the islands.

Social problems spread to schools

The social problems at home do not remain confined to the household. Parental stress due to unemployment, poverty and lack of future prospects also has an impact on the children, who take the problems with them to school. There is a lot of aggression and unrest within schools, teachers report that the number of pupils with special needs is disconcertingly high and, taken together with the language difficulties, that impacts on learning outcomes. The nature and extent of the problems means that teaching is often very stressful.

High transport costs

The residents of Saba and Sint Eustatius are dependent on a single airline (Winair) if they wish to travel off the islands, and ticket prices, including surcharges and taxes, are very high. As a consequence, many people virtually no longer leave their island. Shopping in Sint Maarten is no longer an option for many people.

High food prices, unhealthy dietary habits

Food prices are exceptionally high. Fresh products are unaffordable for many people, partly because little or no fruit and vegetables are grown on the islands themselves. People tend to eat a very one-sided, high-calorie diet (lots of fat and carbohydrates) which is poorly balanced. These poor dietary habits are leading to a growing number of people who are overweight or obese and of associated disorders such as diabetes, cardiovascular disease and joint problems. Care consumption on the islands is relatively high. Many people can no longer afford to pay medical costs that are not covered by the basic insurance system. Since 1 January 2015, dentistry and physiotherapy are no longer reimbursed by the

basic health insurance. As people are unable to take out additional insurance, there is a danger of public health problems developing. Care professionals are also disturbed by this.

Differences between islands

The social consequences of poverty are visible on all islands. It is not possible to say whether there is a different in the severity of the problems between the islands. The more isolated location and smaller size of Saba and Sint Eustatius makes it more difficult for residents of these islands to escape from poverty than for their counterparts in Bonaire. The labour market is small on these islands, the economic structure is vulnerable and alternative sources of income are difficult to find. The social problems, especially for children and adolescents, are felt to be relatively most serious in Sint Eustatius, where children's rights appear to be frequently violated. For example, the dominant sexual mores are harmful for children, and according to both citizens and professionals, child prostitution has increased in recent years. There appears to be more silent poverty in Saba, which does not mean that there is less poverty. On the other hand, the negative sentiment towards the Netherlands is stronger in Bonaire then on the other two islands.

Concluding discussion

The picture that emerges from this report is mixed, with both positive and negative aspects. Great progress has been made in some areas of government provision, but socioeconomically the situation on the islands has deteriorated significantly. Living costs in particular have risen sharply; this has a major impact on the daily lives of residents, and has given rise to new social problems and exacerbated existing social problems. The deterioration in the socioeconomic situation overshadows, both in fact and in the perception of residents, the good progress made in the areas of health care, education and public safety. It is striking that opinions in 2015 about what has been achieved are more negative than two years ago. Poverty and the struggle to survive on the islands imposes such a heavy burden on people's daily lives that it appears to blind them to what has been achieved. Island residents accordingly rate the lives they lead with poor or moderate scores: just barely 'satisfactory' in the eyes of residents of Bonaire and Saba, but unsatisfactory for residents of Sint Eustatius. Compared with the ratings that citizens elsewhere and in the European Netherlands give for their daily lives, these are worrying figures.

The causes of the deterioration in the socioeconomic situation can be traced only partially to the administrative transition that took place on 10 October 2010. The problems with young people and parenting have always been greater on the islands than on the Dutch mainland, as has the scale of poverty. But these problems have been thrown into sharp relief, particularly by the steep drop in purchasing power after 10 October 2010. The introduction of the us dollar on 1 January 2011 and the more rigorous collection of taxes are cited as the reasons for the downturn in purchasing power, but in reality they don't adequately explain the extent of the reduction. External factors, such as the trend in world

food and energy prices, also play a part. Opinions diverge about the causes of the reduction in purchasing power, and the fact that those causes have not been properly studied exacerbates this. Sometimes blame is laid at the door of the Netherlands because of the changes in taxes and tax collection and the introduction of the us dollar; sometimes the finger is pointed at local politicians and their failure to respond adequately to the price increases; and sometimes other factors are cited, such as the lack of economic development or the islands' geographical isolation. There is in reality an interplay of factors at work, and it is too simplistic to ascribe the deterioration in purchasing power to the consequences of the administrative transition. The purported role of entrepreneurs and the business community on the islands should also be mentioned here: they raised their prices when the us dollar was introduced. The sharp rise in food and oil prices on the world market is also a contributory factor.

The consequences of the deterioration in the socioeconomic situation are worrying. Poverty has spread rapidly and reached high levels. This has contributed to an increase in crime, domestic violence, sexual violence against women and children, overcrowded housing and lack of hope. Poverty explains the social problems, but can of course never justify them; residents have their own responsibility here, and it is not enough simply to point an accusing finger at others, especially the Netherlands.
While it is true that on paper the island administrators have primary responsibility for combating poverty and for employment, important policy instruments are in reality in the hands of the Dutch government, which has stuck closely to the principle of legislative reticence in these areas. The conditionally promised improvements in social security have not yet been achieved. It is possible to question the wisdom of sustaining a system which falls so far short of the Dutch system, thereby forcing large sections of the population to live below the subsistence minimum. The social consequences of poverty impact on all the other priority areas, especially health care, education and public safety, but also on social cohesion on the islands.

This report focused on the situation in relation to five priority areas, within the context of the prevailing economic situation. However, it became clear during the study that the situation in four domains helps determine the outcomes achieved in the priority areas. We are referring here to the consequences of poverty, the situation in relation to youth and family, the language issue and the administrative relations. Poverty on the islands has led to an increase in the social problems within families. Parents are more often working two jobs, and therefore devote less attention to their children. This in turn leads to more domestic violence, more complex problems at school, more crime, etc..

The language issue also affects all the priority policy areas. Discrepancies between the language used at home and the language of instruction and examinations at school put children at an educational disadvantage. Language can also lead to communication problems

when patients travel abroad for medical treatment, and can lead to problems with the police and in judicial matters, where Dutch is the official language.

Finally, the functioning of the local and Dutch administrations helps to determine the social and economic outcomes. Both citizens and professionals are fiercely critical, not just of the Dutch administration, but also of their own local administration, which they accuse of falling short on a number of points or being too indecisive. Citizens also refer to nepotism and a democratic deficit, which in the last elections was reflected among other things in a large number of bought votes.

The islands are confronted with special circumstances and a weak starting situation for the transition. Those special circumstances, such as their small size, geographic isolation, heavy dependence on imports, low education level of the population, economic vulnerability, relatively weak governance, lack of continuity in senior management positions, the vulnerable position of children and the large number of single-parent families, make the islands and their residents exceptionally vulnerable. Those circumstances have not changed simply because the islands have become a special part of the Netherlands.

The documents show that the configuration and development of facilities generally do not explicitly take into account the potentially important special circumstances, and often fall back on formulations as set out in the Statute for the Kingdom of the Netherlands. Whether and to what extent certain circumstances play a role in practice in achieving a level of facilities that is acceptable within the Netherlands is considered to only a limited degree.

Before the transition it was agreed that the aim should be to achieve a 'level of facilities that is acceptable within the Netherlands' on all three islands, which is appropriate in the region, reflects the islands' integration into the Dutch state system and is appropriate for the island residents. From our interviews it is evident that this starting point created different expectations, and proved to be fairly unworkable in practice. The agreements which stemmed from this principle are sometimes very modest and sometimes dynamic. In the area of social security, the aims were very modest; the Netherlands was more dynamic in configuring the public safety facilities, and even more so with regard to education and health care. However, it is not clear from the documents studied what prompted these differences in dynamism. No overall vision was developed regarding the level of facilities to be achieved. The agreements made were very much driven by individual ministries, with no integrated plan or approach to the development of the Caribbean Netherlands. Each ministry brought forward its own ideas, plans and budgets for the islands. The islands had to consult on these with the individual ministries, but also had no central point of contact themselves, in the way that the Association of Netherlands Municipalities (VNG) functions as a contact point for municipalities in the European Netherlands. A 'CN week' is held annually, in which (representatives of) island administrations consult with the different minis-

tries in The Hague in order to formulate a broad agenda for the further development of the islands, but in these consultations, too, the main focus is on the individual ministerial perspectives.

The island residents had high expectations – perhaps too high in the view of the European Netherlands. The transition failed to match those expectations sufficiently. That is due first and foremost to the existing lack of prosperity and the limited role assumed by the European Netherlands in the socioeconomic development of the islands. Although residents love their islands, they have become more sombre in recent years. The opinion surveys show that public opinion on developments since the transition, as well as the expectations for the next five years, have turned much more negative on all three islands. The negative sentiment is gaining more and more ground, including with respect to the Netherlands. It is not only residents, but also professionals working in the priority areas who are critical of the Netherlands, particularly as regards the socioeconomic situation. They are disappointed about what they see as a failure by the Netherlands to understand the critical situation on the islands. This occasionally leads to calls for more independence for the islands, both relative to the Netherlands and to each other. At the same time, there is a realisation that the islands will never be able to be entirely independent. The Netherlands is financially necessary, because the islands receive considerably more financial support from the Netherlands than they raise from their own resources.

This brings us to the final question: has what was agreed been achieved? In the areas of health care, education, public safety and infrastructure, a great deal has been achieved. There are still some areas of concern, but these are due mainly to the specific circumstances on the islands, such as language and pupils with special needs, medical treatments abroad and the availability of dentistry care, the high turnover of teaching staff, medical professionals and civil servants, and the brain drain as young people leave the islands to enter higher education elsewhere. Socio economically, however, a great deal remains to be done.

The socioeconomic malaise does much to negate the progress in the other areas. If poverty is reduced, the social problems will also ease. This in turn will place the results achieved in the areas of health care, education, public safety and infrastructure in a better light. That would also increase the confidence of citizens, professionals and administrators on the islands, and therefore help open up the prospect of a better future. The multi-year programme for the Caribbean Netherlands for the period 2014-2016, which was adopted in June 2015, offers a good starting point for this. Under this programme, the local administration and the government in The Hague will work together to combat poverty, improve the economic situation and respect children's rights.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn in gedrukte vorm verkrijgbaar bij de (internet)boekhandel en zijn als pdf gratis te downloaden via www.scp.nl. Een complete lijst is te vinden op www.scp.nl/publicaties.

Sociaal en Cultureel Rapporten

Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008. ISBN 978 90 377 0368-9
Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010. Andries van den Broek, Ria Bronneman-Helmers en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0505 8
Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012. Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije, Cok Vrooman (red.). ISBN 978 90 377 0623 9
Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014. Cok Vrooman, Mérove Gijsberts, Jeroen Boelhouwer (red.). ISBN 978 90 377 0724 3

SCP-publicaties 2014

2014-1 *Kansen voor vakmanschap in het mbo. Een verkenning* (2014). Monique Turkenburg m.m.v. Lenie van den Bulk (CED-groep) en Ria Vogels (SCP). ISBN 978 90 377 0637 6
2014-2 *Jaarrapport integratie 2013. Participatie van migranten op de arbeidsmarkt* (2014). Willem Huijnk, Mérove Gijsberts, Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0697 0
2014-3 *Ervaren discriminatie in Nederland* (2013). Iris Andriessen, Henk Fernee en Karin Wittebrood. ISBN 978 90 377 0672 7 (elektronische publicatie)
2014-4 *Samenvatting en conclusies van Sterke steden, gemengde wijken* (2014). Jeanet Kullberg, Matthieu Permentier, m.m.v. Emily Miltenburg. ISBN 978 90 377 0696 3 (elektronische publicatie)
2014-5 *Perceived discrimination in the Netherlands* (2014). Iris Andriessen, Henk Fernee en Karin Wittebrood. ISBN 978 90 377 0699 4 (elektronische publicatie)
2014-6 *De Wmo-uitgaven van gemeenten in 2010* (2014). Barbara Wapstra, Lieke Salomé en Nelleke Koppelman. ISBN 978 90 377 0698 7 (elektronische publicatie)
2014-7 *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie* (2014). Pepijn van Houwelingen, Anita Boele, Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0635 2

2014-8 *Uitstappers en doorzetters. De persoonlijke en sociale context van sportdeelname en tijdsbesteding aan sport* (2014). Annet Tiessen-Raaphorst (red.), Remko van den Dool en Ria Vogels. ISBN 978 90 377 0700 7

2014-9 *Who cares in Europe. A comparison of long-term care for the over-50s in sixteen European countries* (2014). Debbie Verbeek-Oudijk, Isolde Woittiez, Evelien Eggink en Lisa Putman. ISBN 978 90 3770 681 9 (elektronische publicatie)

2014-10 *Geloven binnen en buiten verband. Godsdienstige ontwikkelingen in Nederland* (2014). Joep de Hart. ISBN 978 90 377 0636 9

2014-11 *Replicatie van het meetinstrument voor sociale uitsluiting* (2014). Stella Hoff. ISBN 978 90 377 0674 1 (elektronische publicatie)

2014-12 *Vraag naar arbeid 2013* (2014). Patricia van Echtelt, Jan Dirk Vlasblom, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0707 6

2014-13 *De Wmo in beweging; Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning 2010-2012* (2014). Mariska Kromhout, Peteke Feijten, Frieke Vonk, Mirjam de Klerk, Anna Maria Marangos, Wouter Mensink, Maaike den Draak, Alice de Boer, m.m.v. Jurjen Iedema. ISBN 978 90 377 0706 9

2014-14 *Anders in de klas. Evaluatie van de pilot Sociale veiligheid LHBT-jongeren op school* (2014). Freek Bucx en Femke van der Sman, m.m.v. Charlotte Jalvingh. ISBN 978 90 377 0703 8

2014-15 *Leven met intersekse/DSD. Een verkennend onderzoek naar de leefsituatie van personen met intersekse/DSD* (2014). Jantine van Lisdonk. ISBN 978 90 377 0705 2 (elektronische publicatie)

2014-16 *Leergeld. Veranderingen in de financiële positie van het voortgezet onderwijs en verschillen tussen besturen* (2014). Lex Herweijer, Evelien Eggink, Evert Pommer, Jedid-Jah Jonker, m.m.v. Ingrid Ooms en Saskia Jansen. ISBN 978 90 377 0708 3

2014-17 *Verdelen op niveaus. Een multiniveaumodel voor de verdeling van het inkomensdeel van de Participatiewet over gemeenten* (2014). Arjan Soede en Maroesjka Versantvoort ISBN 978 90 377 0711 3 (elektronische publicatie)

2014-18 *De Wmo in beweging. Beknopte samenvatting. Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning 2010-2012* (2014). Mariska Kromhout, Peteke Feijten, Frieke Vonk, Mirjam de Klerk, Anna Maria Marangos, Wouter Mensink, Maaike den Draak, Alice de Boer, m.m.v. Jurjen Iedema. ISBN 978 90 377 0712 0

2014-19 *Anders in de klas. Journalistieke samenvatting. Evaluatie van de pilot Sociale veiligheid LHBT-jongeren op school* (2014). Karolien Bais, Freek Bucx, Femke van der Sman, m.m.v. Charlotte Jalvingh. ISBN 978 90 377 0713 7 (elektronische publicatie)

2014-20 *Rijk geschakeeerd. Op weg naar de participatiesamenleving* (2014). Kim Putters. ISBN 978 90 377 0715 1

2014-21 *Ouderenmishandeling. Advies over onderzoek naar aard en omvang van misbruik en geweld tegen ouderen in afhankelijkheidsrelaties* (2014). Inger Plaisier en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0716 8 (elektronische publicatie)

2014-22 *Huwelijksmigratie in Nederland. Achtergronden en leefsituatie van huwelijksmigranten* (2014). Leen Sterckx, Jaco Dagevos, Willem Huijnk, Jantine van Lisdonk. ISBN 978 90 377 0702 1
2014-23 *Living with intersexe/DSD. An exploratory study of the social situation of persons with intersex/DSD* (2014). Jantine van Lisdonk. ISBN 978 90 377 0717 5.
2014-24 *Poolse, Bulgaarse en Roemeense kinderen in Nederland. Een verkenning van hun leefsituatie* (2014). Ria Vogels, Mérove Gijsberts en Maaike den Draak. ISBN 978 90 377 0719 9 (elektronische publicatie)
2014-25 *Krimp in de kinderopvang. Ouders over kinderopvang en werk* (2014). Wil Portegijs, Mariëlle Cloïn en Ans Merens. ISBN 978 90 377 0718 2.
2014-26 *Op zoek naar bewijs II. Evaluatieontwerpen onderwijs- en cultuurmaatregelen* (2014). Monique Turkenburg, Lex Herweijer, Andries van den Broek, Iris Andriessen. ISBN 978 90 377 0720 5 (elektronische publicatie)
2014-27 *Hulp geboden. Een verkenning van de mogelijkheden en grenzen van (meer) informele hulp* (2014). Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Sjoerd Kooiker, Inger Plaisier, Peggy Schyns. ISBN 978 90 377 0721 2
2014-28 *Dichtbij huis. Lokale binding en inzet van dorpsbewoners* (2015). Lotte Vermeij, m.m.v. Anja Steenbekkers. ISBN 978 90 377 0722 9
2014-29 *Burn-out : verbanden tussen emotionele uitputting, arbeidsmarktpositie en Het Nieuwe Werken* (2014). Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0723 6 (elektronische publicatie)
2014-30 *Bevrijd of beklemd? Werk, inhuur, inkomen en welbevinden van zzp'ers.* (2014). Edith Josten, Jan Dirk Vlasblom, Cok Vrooman. ISBN 978 90 377 0710 6 (elektronische publicatie)
2014-31 *Natuur en Cultuur. Een vergelijkende verkenning van betrokkenheid en beleid* (2014). Anja Steenbekkers en Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0726 7 (elektronische publicatie)
2014-32 *De acceptatie van homoseksualiteit door etnische en religieuze groepen in Nederland* (2014). Willem Huijnk. ISBN 978 90 377 0704 5
2014-33 *Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014* (2014). Cok Vrooman, Mérove Gijsberts, Jeroen Boelhouwer (red.). ISBN 978 90 377 0724 3
2014-34 *Verenigd in verandering. Grote maatschappelijke organisaties en ontwikkelingen in de Nederlandse civil society* (2014). Hanneke Posthumus, Josje den Ridder en Joep de Hart. ISBN 978 90 377 0725 0
2014-35 *Jongeren en seksuele oriëntatie. Ervaringen van en opvattingen over lesbische, homoseksuele, biseksuele en heteroseksuele jongeren* (2015). Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0727 4
2014-36 *Zorg beter begrepen. Verklaringen voor de groeiende vraag naar zorg voor mensen met een verstandelijke beperking* (2014). Isolde Woittiez, Lisa Putman, Evelien Eggink en Michiel Ras. ISBN 978 90 377 0729 8
2014-37 *Emancipatiemonitor 2014* (2014). Ans Merens (SCP), Marion van den Brakel (CBS) (red.). ISBN 978 90 377 0728 1

2014-38 *Aan het werk vanuit een bijstands- of werkloosheidsuitkering* (2014). Karin Wittebrood en Iris Andriessen. ISBN 978 90 377 0733 5 (elektronische publicatie)
2014-39 *Armoedesignalement 2014* (2014). ISBN 978 90 377 0730 4
2014-40 *Kostenverschillen in de jeugdzorg. Een verklaring van verschillen in kosten tussen gemeenten* (2014). Michiel Ras, Evert Pommer, Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0554 6 (elektronische publicatie)
2014-41 *De hoofdzaken van het Sociaal en Cultureel Rapport 2014* (2014). Cok Vrooman, Mérove Gijsberts en Jeroen Boelhouwer. Journalistieke samenvatting door Karolien Bais. ISBN 978 90 377 0692 5
2014-43 *Culturele activiteiten in 2012: bezoek, beoefening en steun* (Het culturele draagvlak, deel 13) (2014). Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0736 6 (elektronische publicatie)

SCP-publicaties 2015

2015-1 *Rapportage sport 2014* (2015). Annet Tiessen-Raaphorst. ISBN 978 90 377 0731 1
2015-2 *Media:Tijd in beeld. Dagelijkse tijdsbesteding aan media en communicatie* (Het culturele draagvlak, deel 14) (2015). Nathalie Sonck, Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0732 8
2015-3 *Aanbod van arbeid 2014. Arbeidsdeelname, flexibilisering en duurzame inzetbaarheid.* (2015). Jan Dirk Vlasblom, Patricia van Echtelt, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0595 9
2015-4 *Zicht op zorggebruik. Ontwikkelingen in het gebruik van huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging en verpleging tussen 2004 en 2011* (2015). Inger Plaisier, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0641 3
2015-5 *Surveying ethnic minorities. The impact of survey design on data quality* (2015). Joost Kappelhof. ISBN 978 90 377 0545 4
2015-6 *Maten voor gemeenten. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2007-2012* (2015). Evert Pommer, Ingrid Ooms, Saskia Jansen. ISBN 978 90 377 0738 0
2015-7 *Concurrentie tussen mantelzorg en betaald werk* (2015). Edith Josten, Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0550 8
2015-8 *Langer in Nederland. Ontwikkelingen in de leefsituatie van migranten uit Polen en Bulgarije in de eerste jaren na migratie* (2015). Mérove Gijsberts (SCP), Marcel Lubbers (Radboud Universiteit). ISBN 978 90 377 0571 3
2015-9 *Gisteren vandaag. Erfgoedbelangstelling en erfgoedbeoefening* (Het culturele draagvlak, deel 15) (2015). Andries van den Broek, Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0665 9
2015-10 *Vrouwen, mannen en de hulp aan (schoon)ouders* (2015). Alice de Boer, Mirjam de Klerk, Ans Merens. ISBN 978 90 377 0745 8 (elektronische publicatie)
2015-11 *Jeugdzorg: verschil tussen budget en contract. Een voorbeeld uit de regio* (2015). Evert Pommer, Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0737 3 (elektronische publicatie)

2015-12 *Wel trouwen, niet zoenen. De houding van de Nederlandse bevolking tegenover lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen 2015* (2015). Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0742 7

2015-13 *Migranten uit Midden- en Oost-Europese landen in Nederland door de tijd gevolgd. Een vergelijking tussen twee panelonderzoeken* (2015). Mérove Gijsberts (SCP), Marcel Lubbers (RU), Jaco Dagevos (SCP/EUR), Joost Jansen (EUR), Godfried Engbersen (EUR), Erik Snel (EUR). ISBN 978 90 377 0744 1 (elektronische publicatie)

2015-14 *Ouderenmishandeling in Nederland. Inzicht in kennis over omvang en achtergrond van ouderen die slachtoffer zijn van ouderenmishandeling* (2015). Inger Plaisier, Mirjam de Klerk (red.) ISBN 978 90 377 0748 9

2015-15 *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025* (2015). Marloes de Graaf-Zijl, Edith Josten, Stefan Boeters, Evelien Eggink, Jonneke Bolhaar, Ingrid Ooms, Adri den Ouden, Isolde Woittiez. ISBN 978 90 377 0742 7 (elektronische publicatie)

2015-16 *Op afkomst afgewezen. Onderzoek naar discriminatie op de Haagse arbeidsmarkt* (2015). Iris Andriessen, Barbara van der Ent, Manu van der Linden, Guido Dekker. ISBN 978 90 377 0746 5

2015-17 *Co-wonen in context. Samenwonende generaties, mantelzorg en de kostendelersnorm in de* AOW (2015). Cok Vrooman, Alice de Boer, Jean Marie Wildeboer Schut, Isolde Woittiez, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0750 2 (elektronische publicatie)

2015-18 *Niet van de straat. De lokale samenleving in globaliserende, groeiende steden* (2015). Lotte Vermeij, Jeanet Kullberg. ISBN 978 90 377 0753 3 (elektronische publicatie)

2015-19 *Wmo- en AWBZ-voorzieningen 2009-2012; Een nulmeting* (2015). Ab van der Torre, Lisa Putman. ISBN 978 90 377 0539 3

2015-20 *Vraag naar arbeid 2015* (2015). Patricia van Echtelt, Roelof Schellingerhout, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0754 0

2015-21 *Nederland in Europees perspectief. Tevredenheid, vertrouwen en opinies* (2015). Jeroen Boelhouwer, Gerbert Kraaykamp, Ineke Stoop.(red.). ISBN 978 90 377 0756 4

2015-22 *Opvoeden in niet-westerse migrantengezinnen. Een terugblik en verkenning* (2015). Freek Bucx, Simone de Roos (red.). ISBN 978 90 377 0673 4

2015-23 *Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking* (2015). Evert Pommer, Rob Bijl (red.). ISBN 978 90 377 0755 7

2015-24 *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland* (2015). Josje den Ridder, Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0757 1

2015-25 *Pensioenen: solidariteit en keuzevrijheid. Opvattingen van werkenden over aanvullende pensioenen* (2015). Stella Hoff. ISBN 978 90 377 0758 8 (elektronische publicatie)

2015-26 *Vijf jaar Caribisch Nederland | Journalistieke samenvatting. Gevolgen voor de bevolking* (2015). Evert Pommer, Rob Bijl (ed.); samengevat door Karolien Bais. ISBN 978 90 377 760 1 (elektronische publicatie)

2015-27 *Verzorgd in Europa: kerncijfers 2011. Een vergelijking van de langdurige zorg van 50-plussers in zestien Europese landen* (2015). Debbie Verbeek-Oudijk, Isolde Woittiez, Evelien Eggink, Lisa Putman. ISBN 978 90 377 0761 8 (elektronische publicatie)

Overige publicaties

Burgerperspectieven 2014 | 1 (2014). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0701 4
Burgerperspectieven 2014 | 2 (2014). Lonneke van Noije, Josje den Ridder, Hanneke Posthumus. ISBN 978 90 377 0714 4
Burgerperspectieven 2014 | 3 (2014). Paul Dekker en Josje den Ridder, m.m.v. René Gude. ISBN 978 90 377 0653 6
Burgerperspectieven 2014 | 4 (2014). Josje den Ridder, Maaike den Draak, Pepijn van Houwelingen en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0735 9
Burgerperspectieven 2015 | 1 (2015). Paul Dekker, Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0740 3
Burgerperspectieven 2015 | 2 (2015). Josje den Ridder, Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0751 9
Burgerperspectieven 2015 | 3 (2015). Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen, Tom van der Meer. ISBN 978 90 377 0759 5

Gescheiden werelden? (2014). Mark Bovens, Paul Dekker en Will Tiemeijer (red.). ISBN 978 90 377 0734 2. Gezamenlijke uitgave van het SCP en de WRR.